

DEUXIÈME AVIS ANNUEL DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

REMIS À MANUEL VALLS, PREMIER MINISTRE,

PAR **YANNICK MOREAU,**
PRÉSIDENTE DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

EN PRÉSENCE DE MARISOL TOURAINE,
MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES,
DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

Hôtel de Matignon - Lundi 13 juillet 2015

SOMMAIRE

Introduction

1- Ce deuxième avis du comité de suivi des retraites examine le respect des objectifs du système de retraites, qui sont désormais codifiés à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Quatre alinéas de l'article de loi précisent ces objectifs et, plus largement, les principes généraux du système. Afin de faciliter la lecture, le comité a jugé utile de retenir, comme pour son premier avis, une présentation de ces objectifs selon trois grands axes : le montant des retraites et le niveau de vie des retraités (alinéas 1 et 3 de l'article), l'équité entre assurés (alinéa 2), la pérennité financière (alinéa 4).

Sont associés à ces objectifs une série d'indicateurs de suivi, qui ont été déterminés par un décret du 20 juin 2014, et dont les valeurs sont publiées dans le cadre d'un rapport annuel élaboré par le Conseil d'orientation des retraites (COR). Ce deuxième rapport d'évaluation et de perspectives des retraites a été rendu le 10 juin 2015. Il a été enrichi par rapport au premier exercice, pour lequel tous les indicateurs prévus par le décret n'avaient pu être calculés, et fournit des indicateurs complémentaires, destinés à éclairer les enjeux du débat.

La plupart des indicateurs projetés pour l'avenir sont examinés dans les différentes hypothèses de long terme étudiées par le COR.

Tableau 1 : Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes économiques du COR

	Scénario A'	**Variante A' chômage 10%**	**Scénario A**	**Scénario B**	**Variante B chômage 10%**	**Scénario C**	**Scénario C'**	**Variante C' chômage 10%**
Croissance annuelle de la productivité du travail	2 %	2 %	1,8 %	1,5 %	1,5 %	1,3 %	1 %	1 %
valeurs de long terme atteintes à partir de …	*2027*	*2027*	*2026*	*2024*	*2024*	*2023*	*2023*	*2023*
Taux de chômage	4,5 %	10 %	4,5 %	4,5 %	10 %	7 %	7 %	10 %
valeurs de long terme atteintes à partir de …	*2027*	*2020*	*2027*	*2031*	*2020*	*2025*	*2025*	*2020*

Source : COR, *« Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015* », tableau 1.8, p.19.

Ces projections sont réalisées à législation constante : elles tiennent compte de la révision des hypothèses économiques associées au programme de stabilité de 2015 ainsi que des évolutions de la réglementation d'ores et déjà actées, donc celles issues de la loi du 20 janvier 2014 ou du dernier accord AGIRC-ARRCO du 13 mars 2013, mais non des négociations en cours entre les partenaires sociaux sur un nouvel accord qui doit intervenir courant 2015.

C'est sur le fondement de ces indicateurs, ainsi que des différentes analyses et statistiques produites par le COR, les administrations compétentes, les caisses de retraites, les organismes de recherche que le comité de suivi des retraites formule un jugement sur la situation du système au regard de ses objectifs en matière de solidarité, d'équité et de pérennité financière.

Le comité de suivi peut être conduit, s'il considère que le système de retraites s'éloigne de manière significative de ces objectifs, à formuler des recommandations au Parlement, au Gouvernement et aux organismes gérant des régimes de base ou complémentaires obligatoires.

2-Le contexte décrit par le premier avis du comité de suivi, ainsi que les éléments d'information qui l'ont nourri, ont évolué.

La loi portant réforme des retraites ayant été publiée le 20 janvier 2014, le cadre juridique du système de retraites a peu évolué au cours de l'année écoulée. La non-revalorisation des pensions de base au 1er octobre 2014 a conduit au versement, au mois de mars 2015, d'une prime de 40€ pour les six millions de retraités ayant des pensions d'un montant inférieur à 1200€ mensuels ; les pensions des régimes complémentaires de salariés du secteur privé n'ont pas été revalorisées au 1er avril. En revanche, le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées a été porté à 800€ pour une personne seule par deux revalorisations intervenues en avril et octobre 2014. Les partenaires sociaux gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO ont lancé une négociation qui doit permettre de rétablir la situation financière de ces régimes, par la conclusion d'un nouvel accord national interprofessionnel avant la fin 2015.

Les prévisions analysées dans le présent avis reposent désormais sur la loi du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, sur les nouvelles projections à court, moyen et long terme du système de retraite élaborées par le COR en décembre dernier et actualisées par le rapport du 10 juin pré-cité, sur le nouveau programme de stabilité 2015-2018 présenté en Conseil des ministres le 15 avril 2015 et sur les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale rendues publiques le 8 juin 2015. En outre, l'Union européenne a rendu publiques en avril 2015 son rapport sur les projections économiques et budgétaires du vieillissement de la population[1].

3- Ce deuxième avis a fait l'objet de trois réunions du comité de suivi. Depuis son précédent avis, le comité s'était en outre, réuni à trois reprises, afin d'approfondir son information sur certains points tels que les projections européennes, les systèmes d'indexation existant en France et à l'étranger.

Réuni le 9 juillet 2015, le jury citoyen prévu par la loi s'est exprimé sur les orientations retenues par le comité de suivi (cf. Annexe II).

Sont présentés en annexe I à l'avis des développements complémentaires examinant, comme le prévoit la loi, la situation de notre système au regard des enjeux de la prise en compte de la pénibilité au travail et des dispositifs de retraite anticipée.

[1] Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, *The 2015 Ageing report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, mai 2015.

1. Objectifs relatifs aux montants de retraites

En décembre 2013, les retraités perçoivent, en moyenne, 1 306 euros bruts par mois de pension de droit direct, soit 1 216 euros nets[2]. Entre 2008 et 2013, le montant moyen de la pension de droit direct est passé de 1 174 euros à 1 306 euros, soit une hausse de +3,6% en euros constants. L'augmentation constatée au cours de cette période, marquée par la crise économique, résulte de deux facteurs :

- D'une part, la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix (indexation prix) ;
- d'autre part, l'effet dit de « noria ». Il se traduit par l'arrivée en retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes et des rémunérations de meilleur niveau que celles des générations ultérieures qui décèdent durant la même période. Il prend en compte le fait que les dernières générations à liquider se sont vus appliquer pour le calcul de leur pension des réglementations ou des accords nouveaux ayant des incidences positives ou négatives sur le montant de leur pension.

Les objectifs du système français de retraites par répartition sont de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités et de veiller dans ce cadre à la solidarité entre retraités et actifs d'une part et entre retraités d'autre part. En effet, le premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale précise : « *Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité* ». En outre, le troisième alinéa du même article dispose que « *La Nation assigne également au système de retraites par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment (…) par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* ».

Le respect de ces objectifs peut être analysé de deux manières : en premier lieu, à partir des taux de remplacement, qui déterminent, à la liquidation de la pension, le niveau de revenu assuré par la retraite par rapport au revenu d'activité antérieur ; en second lieu, à partir de l'examen du niveau de vie dont bénéficient les retraités, quels que soient leur âge et la date de liquidation de leurs pensions, notamment en comparaison avec le niveau de vie du reste de la population.

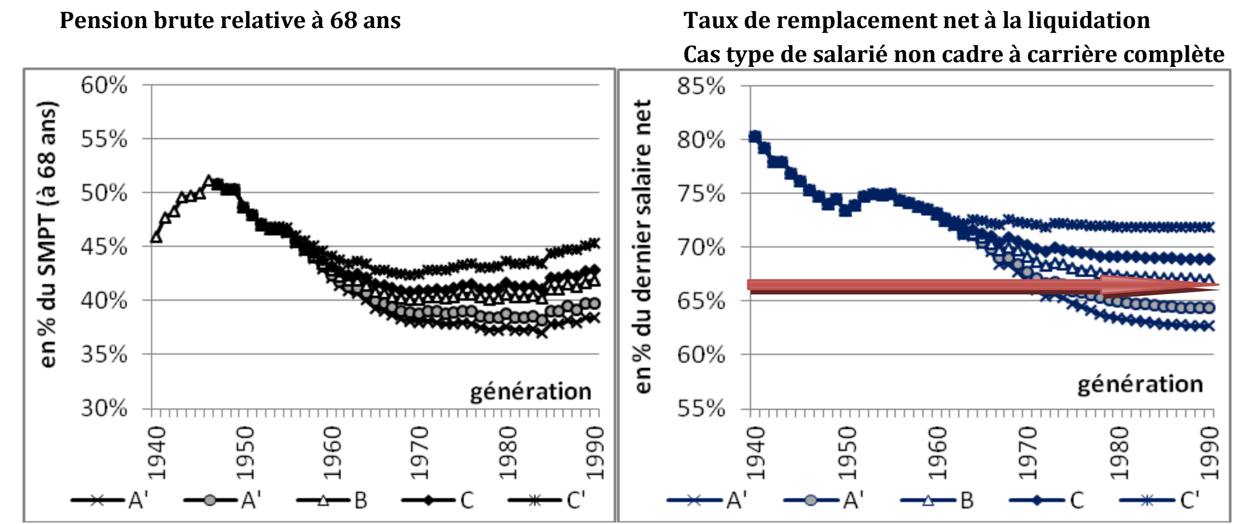
1.1. Les taux de remplacement à la liquidation

Le décret du 20 juin 2014 précise que l'indicateur de suivi de cet objectif est le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général et d'une institution de retraite complémentaire des salariés et dont la rémunération est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu lors de la dernière année d'activité. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour ce cas-type, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net.

[2] DREES, « *Les retraités et les retraites* », édition 2015. Ces données se fondent sur l'analyse de l'échantillon inter-régimes de retraités pour 2012. Ne sont pas prises en compte les personnes qui ne bénéficient que de droits dérivés ou qui bénéficient de l'allocation de soutien aux personnes âgées (ASPA).

Cependant, ce cas-type ne permet pas d'appréhender la situation de l'individu moyen de chaque génération. C'est pourquoi, afin de prendre en compte la diversité des profils de carrière et de revenus que connaissent les générations et de mesurer les évolutions de ces profils entre les générations successives, le COR propose d'examiner la pension moyenne relative, c'est-à dire le montant moyen de pension à un âge donné (ici, 68 ans) rapporté à celui du revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi[3].

Tableau 2 : Pension moyenne relative à 68 ans et taux de remplacement net à la liquidation



Source : COR, *«Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015»,* figure 2.15 (p.62)

- *L'évolution passée des taux de remplacement et leurs niveaux actuels.*

Le profil de carrière analysé par le cas type bénéficie aujourd'hui (pour la génération 1953 qui atteint en 2015 l'âge d'ouverture des droits de 61 ans et deux mois) d'un taux de remplacement de 75 %. Il bénéficie d'un départ anticipé pour carrière longue (cf. Annexe I), qui lui permet de partir à 60 ans sans décote ; son taux de remplacement serait de 75,7% s'il partait en retraite à l'âge de taux plein prévu pour sa génération (61 et deux mois).

A titre rétrospectif, on observe une baisse de ce taux de remplacement entre les générations 1940 et 1950. Elle s'explique pour l'essentiel par le passage des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence au régime général et l'indexation des salaires portés au compte sur l'inflation. La hausse entre les générations 1950 et 1955 s'expliquerait non par une générosité accrue du système mais par la hausse des taux de cotisations supportés par les actifs (qui minore le dénominateur du salaire net) et une faible augmentation du salaire moyen depuis la crise de 2008[4].

L'indicateur de pension moyenne relative met en évidence une augmentation de la pension moyenne relative des retraités de 68 ans (dans le cas mesuré[5]) entre les générations 1940 et 1950, sous l'effet des modifications structurelles des parcours professionnelles ou des paramètres du système de retraites (amélioration des carrières féminines, augmentation tendancielle du salariat d'une part, développement des régimes complémentaires, augmentation des minima de pension, surcote, etc. d'autre part).

[3] COR, « *Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite* », La lettre du COR n°9, sept 2014.
[4] COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2014* », juin 2014.
[5] COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015*», figure 2.15 (p.62).

- *L'évolution à venir des taux de remplacement*

A titre prospectif, et du fait des modes d'indexation des pensions, une baisse devrait intervenir pour les générations nées à partir de la fin des années 1950, quel que soit l'indicateur retenu.

Au fil des générations successives, la hausse des revenus d'activité se répercuterait en effet sur le montant des pensions liquidées. C'est en proportion des salaires que s'opèrerait le décrochage et ceci d'autant plus fortement que la croissance des revenus d'activité serait élevée par rapport à l'inflation. Les scénarios de forte croissance aboutissent en effet mécaniquement, sous l'effet des règles d'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur l'inflation, à une diminution plus marquée des taux de remplacement, qu'ils soient évalués à la liquidation ou de manière plus globale en termes de pension moyenne relative. Cette modalité d'indexation a pour conséquence de creuser, cumulativement, année après année, les écarts entre les pensions (celles des personnes déjà retraitées et celles des retraités futurs) et les revenus d'activité.

Encadré n°1 : La prise en compte des salaires portés au compte

Le rapport entre niveau des pensions et revenus d'activité évolue d'une manière qui découle notamment des règles d'indexation des salaires portés aux comptes[6].

En application de l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, la revalorisation des salaires portés au compte servant de base au calcul de la pension du régime de base du régime général et des régimes alignés (salariés agricoles, artisans, commerçants) intervient chaque année par application d'un coefficient annuel de revalorisation, identique à celui applicable aux pensions servies. L'article L. 161-23-1 du même code précise que ce coefficient est fixé, au 1er octobre de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue, pour l'année considérée, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Si l'inflation établie à titre définitif par l'INSEE est différente de celle qui avait été initialement prévue, il est procédé à un ajustement du coefficient au 1er octobre de l'année suivante, égal à la différence entre cette évolution et celle initialement prévue.

A titre purement illustratif, si l'augmentation des prix est de 2% par an, et l'augmentation des salaires nominaux de 3,5% par an, le salaire moyen des 25 dernières années avec une indexation sur les prix vaut 84% du salaire moyen des 25 dernières années calculé avec une indexation sur les salaires. Avec la même augmentation des prix, mais une augmentation des salaires nominaux de 4% par an, le salaire moyen des 25 dernières années indexé sur les prix ne vaut plus que 79% du salaire moyen indexé sur les salaires : plus la croissance des salaires est élevée, plus la pension « décroche » donc par rapport aux salaires.

Quels que soient les scénarios économiques, le taux de remplacement net devrait cependant rester, pour les cas types qui vont liquider leurs pensions dans les dix années à venir, supérieur au seuil de 66% mentionné par le décret du 20 juin 2014 pour servir de référence aux recommandations du comité[7]. A plus long terme (25 ans), le taux de remplacement resterait supérieur à ce seuil dans le scénario B du COR (67,8% pour la génération 1977 qui aura 62 ans en 2039). Il ne baisserait en deçà du seuil que dans l'hypothèse d'une croissance dynamique (scénarios A et A' du COR).

De même, et si l'on considère l'évolution projetée de la pension moyenne relative à 68 ans, celle-ci diminuerait dans les cinq scénarios économiques entre 2013 et 2060, entre - 13 % si les revenus d'activité augmentent à long terme de 1 % par an en plus de l'inflation (scénario C') et - 31 % s'ils augmentent à long terme de 2 % par an au-delà de l'inflation (scénario A').

---

[6] Sur une base annuelle, ce type d'indexation a été mis en place dès le milieu des années 1980 puis inscrit dans la loi en 1993.

[7] Article D. 114-4-0-14 du code de la sécurité sociale.

- *Les conséquences de la baisse des taux de remplacement pour le système de retraites.*

Compte tenu de son impact sur les dépenses, cette baisse programmée, à législation constante, est un levier déterminant pour l'équilibre à long terme du système, contribuant à lui permettre de faire face au défi démographique constitué par le passage en retraite des générations du baby boom entre 2020 et 2040.

L'appréciation de ses conséquences sur le montant des pensions et l'équité du système appelle trois observations.

En premier lieu, et comme le montrent les analyses du COR, cette baisse permet, dans le cadre du scénario B, d'équilibrer financièrement le système de retraites à l'horizon de 2040[8]. Ce scénario prévoit en effet une baisse de l'ordre de 20% de la pension moyenne relative à cette échéance. A l'inverse, des scénarios économiques plus favorables conduiraient à un « sur-ajustement » qui justifierait par exemple de redéployer les excédents du système au profit des pensionnés, et notamment des plus âgés d'entre eux – ou, à titre plus structurel, d'envisager de nouveaux mécanismes d'indexation.

En deuxième lieu, la très forte sensibilité, dans le système français, de l'évolution des taux de remplacement à la croissance économique doit être rappelée. Or, les incertitudes sur la croissance à long terme sont élevées, que l'on considère son évolution moyenne ou l'ampleur des fluctuations autour de cette moyenne. Dans certains scénarios, les règles actuelles du système de retraite français ne permettent pas d'assurer l'équilibre qui est ainsi trop dépendant de la croissance. Dans ces conditions, il parait souhaitable que soient approfondis les travaux sur des modes d'indexations des salaires portés au compte et des pensions qui soient moins sensibles à l'évolution de la croissance. Il s'agit de mieux piloter la baisse des taux de remplacement, tant dans ses proportions que dans son calendrier, afin de concilier les objectifs d'équilibre financier du système et d'équité entre générations. De premières réflexions ont été conduites en ce sens[9] et le comité de suivi entend y contribuer dans le cadre des missions qui sont les siennes.

En dernier lieu, il convient de rappeler, de manière plus générale, que les décisions affectant les paramètres de liquidation des pensions ou d'évolution de celles-ci, même prises à titre transitoire (gels des pensions décidés en 2013 et éventuelles nouvelles mesures qui seront décidées en 2015 par les gestionnaires des régimes complémentaires de retraite des salariés, gel des pensions de base décidé en 2014 par les pouvoirs publics[10]) ont des effets de long terme, cumulatifs, sur les indicateurs de mesure des taux de remplacement comme la pension moyenne relative. L'impact de ces décisions sur l'évolution des montants de pensions devrait être évalué avant que ces mesures soient prises.

L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraites assure un taux de remplacement conforme aux objectifs définis par la loi, pour les individus proches du cas type défini par décret. Cette situation devrait se maintenir au cours des dix prochaines années.

Le comité de suivi juge nécessaire que des travaux soient menés sur une évolution des modes d'indexation des salaires portés au compte et des pensions susceptible de rendre le système de retraites moins dépendant de la croissance et de permettre une détermination plus explicite des montants de pension et des taux de remplacement garantis par le système.

---

[8] COR, « *Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015* »(p.52).

[9] Cf. Commission pour l'avenir des retraites, « *Nos retraites demain : vers l'équilibre financier et la justice* », juin 2013, COR, séance du 11 février 2015, dossier « *La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection* », ainsi que les actes du colloque de décembre 2014 «les actes du colloque de décembre 2014, «*Systèmes de retraite, évolutions démographiques et croissance économique ».*

[10] Article 9 de la loi du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

1.2. Le niveau de vie des retraités[11]

Le code de la sécurité sociale prévoit que le niveau de vie des retraités soit apprécié de deux façons : un indicateur permet de l'analyser de façon relative, au sein d'une même génération de retraités ; un second indicateur le met en rapport avec celui du reste de la population.

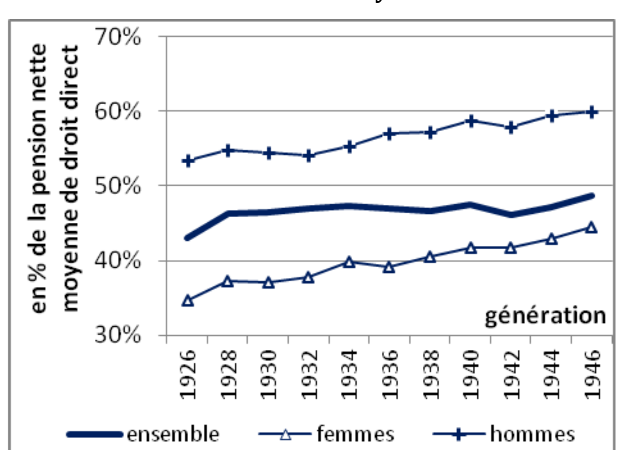
Il faut noter en préalable que les pensions ne sont qu'un des déterminants du niveau de vie des retraités. Aujourd'hui, le niveau de vie moyen des pensionnés est légèrement supérieur à celui du reste de la population alors que le rapport entre la pension moyenne brute des retraités et le revenu d'activité moyen brut est de un pour deux (50,9% en 2012). Entrent en effet en jeu dans la détermination des niveaux de vie d'autres paramètres que la seule pension (composition du foyer, fiscalité, autres revenus). Ainsi, les projections à 2040 évaluent à une fourchette comprise entre 82 % et 94%, selon les scénarios, le rapport entre niveau de vie moyen des retraités et niveau de vie du reste de la population (cf. *infra*).

◆ *Le premier indicateur rapporte, pour chaque génération et pour les deux sexes, le montant de pensions en deçà duquel se trouvent les 10% de retraités les moins favorisés (seuil entre le premier et le deuxième décile) avec le montant moyen de pensions des retraités.*

Il s'agit donc d'un indicateur qui vise à mesurer les inégalités entre pensionnés d'une même génération, avec un accent mis sur les plus petites pensions. Il doit aussi permettre de déterminer les évolutions possibles des règles qui, à la liquidation, permettent de remonter les faibles niveaux de pensions (minimas de pension, prise en compte des carrières incomplètes…) ou qui, en cours de bénéfice de la retraite, pourraient favoriser les petites retraites.

Cet indicateur n'avait pu être produit en 2014. Pour 2015, il a cependant été calculé par la DREES sur le champ des retraités de droit direct à carrière complète : **il s'établit à 48,7% pour la génération 1946**.

Tableau 3 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Source : COR, *«Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015»,* figure 2.18 (p.65)

Pour les générations nées au cours des années 1930, le rapport est resté stable à environ 47% ; il a légèrement augmenté pour les générations nées au début des années 1940. L'accroissement du ratio est aussi plus manifeste pour les femmes (par rapport à la pension moyenne de l'ensemble des retraités), dont, par ailleurs, l'allongement de leurs carrières au fil des générations se traduit par une hausse de leur poids relatif dans l'ensemble des retraités à carrière complète.

[11] Les développements qui suivent tiennent lieu d'analyse de « l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté », tel que le prévoit le 3° du II de l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale.

Ces deux phénomènes pourraient illustrer que les dispositifs de solidarité mis en œuvre dans le système (minimas de pension, prise en compte des carrières incomplètes) ont permis de limiter les écarts entre les plus petites retraites et la moyenne de pensions. L'indicateur n'a pas fait l'objet de projection pour l'avenir ; la difficulté de l'exercice tient au caractère « tous régimes » de l'indicateur et aux hypothèses à retenir, notamment en matière de revalorisation des minimas de pension.

Afin d'évaluer l'évolution à venir des petites pensions, le COR a examiné un second indicateur : le cas type, d'un salarié du secteur privé ayant une carrière complète entièrement cotisée au niveau du SMIC[12]. Le taux de remplacement net à la liquidation est de 83,5 % pour la génération née en 1953 et pour un retraité assujetti au taux réduit de contribution sociale généralisée (CSG). À plus long terme, le taux de remplacement diminuerait au fil des générations à législation constante, c'est-à-dire sous l'hypothèse de revalorisation du minimum contributif selon l'inflation. Cette diminution serait d'autant plus importante que la croissance du revenu d'activité moyen serait forte ; le taux de remplacement à l'issue d'une carrière complète au SMIC serait compris, selon les divers scénarios économiques, entre 80 et 82 % pour la génération née en 1963 et entre 70 et 78 % pour celle née en 1978.

- *Le second indicateur rapporte le niveau de vie des retraités à celui de l'ensemble de la population.*

Selon sa définition statistique, le niveau de vie est égal au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC)[13]. **Le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population en 2012 (de 3%)**, mais légèrement inférieur à celui des seuls actifs (de 4%).

Jusqu'aux années 1970, le niveau de vie des retraités était nettement plus faible que celui des actifs. Par la suite, le développement de carrières plus complètes et plusieurs réformes du mode de calcul des droits (loi Boulin du 31 décembre 1971 qui élevait le taux de liquidation, montée en charge des retraites complémentaires, revalorisations des minimas de pension) ont conduit à améliorer le niveau des pensions et à diminuer le taux de pauvreté des retraités[14].

Le taux de pauvreté des retraités a fortement baissé au cours des quarante dernières années. En 1970, un retraité sur quatre était pauvre ; en 2012, ce taux s'établit à 8,4% contre 13,9% pour l'ensemble de la population (et 19,6% pour les enfants de moins de 18 ans). Alors que le taux de pauvreté de l'ensemble de la population a augmenté de l'ordre de 1 point depuis le début de la crise en 2008, celui des retraités a diminué d'environ 1,3 point[15].

---

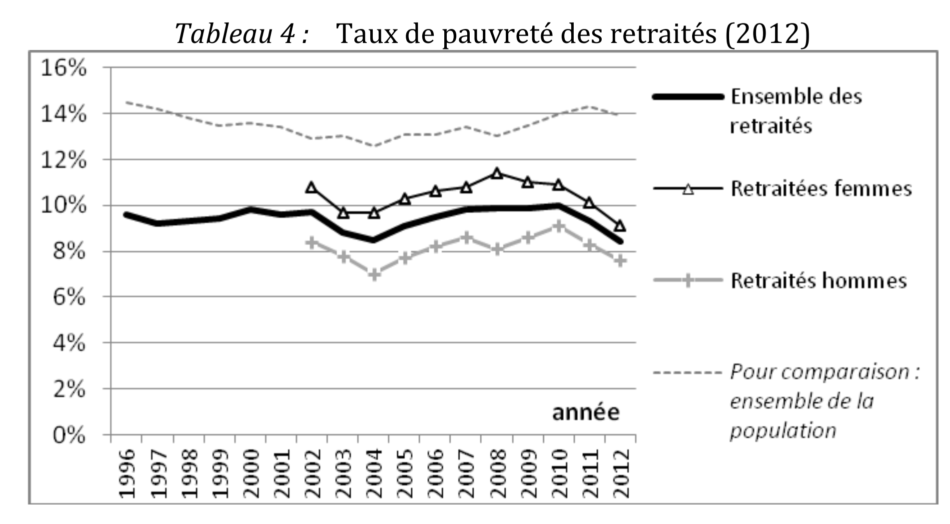
[12] Ce cas type avait été retenu comme référence, par l'article 4 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, pour l'atteinte d'un objectif de montant de pension au moins égal à 85 % du SMIC net.

[13] Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue une unité au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans. Sont inclus dans le revenu disponible l'ensemble des ressources : pensions mais aussi revenus d'activité, revenus du patrimoine, prestations sociale, pensions alimentaires, nets d'impôts et de prélèvements sociaux.

[14] Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est calculé par rapport à la médiane de la distribution nationale des niveaux de vie. C'est le seuil à 60 % du niveau de vie médian qui est privilégié en Europe. Le taux de pauvreté correspond donc à la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil, soit 987 euros par mois en France métropolitaine en 2012.

[15] Cédric Houdré, Juliette Ponceau, Marie Zergat Bonnin, « *Les niveaux de vie en 2012* », INSEE Première n°1513, septembre 2014.

Tableau 4 : Taux de pauvreté des retraités (2012)



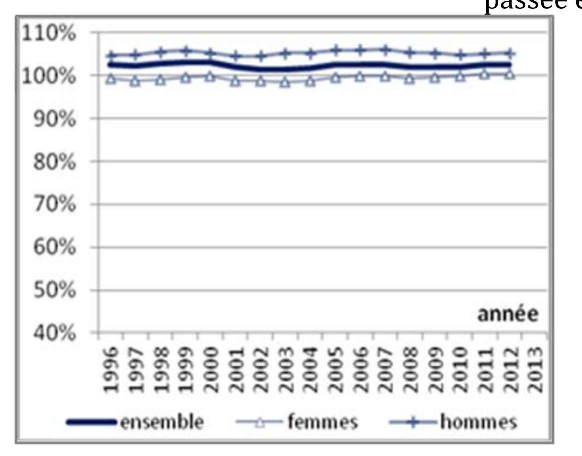
Source : COR, *«Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015»,* figure 2.14 (p.58).

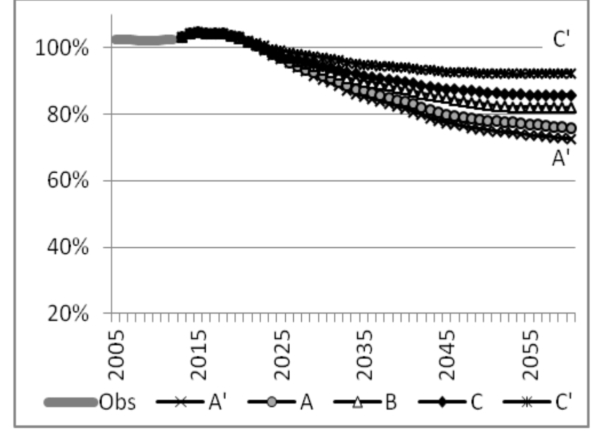
Le niveau de vie n'est pas déterminé par le seul montant des pensions. Il est calculé en prenant en compte les revenus autres que les pensions (transferts sociaux, revenus de patrimoine), les différences de taille de ménage (les ménages d'actifs ayant plus fréquemment des enfants à charge), les différences de prélèvements sociaux et fiscaux entre les pensions et sur les revenus d'activité. Ces différents facteurs conduisent à hisser le niveau de vie des retraités au niveau de celui du reste de la population, en dépit de montants de pensions plus faibles que les revenus des actifs.

Ils conduisent cependant à rendre plus complexes les projections à long terme des niveaux de vie, puisque les hypothèses sur l'évolution de la fiscalité, des patrimoines et des configurations familiales sont complexes à déterminer. Ainsi, dans l'évaluation du rapport annuel du COR, ces éléments (patrimoine, fiscalité, transferts sociaux) ne sont pas projetés et sont supposés neutres. À long terme, le niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population diminuerait du fait de la baisse projetée de la pension nette moyenne relative, et ce d'autant plus fortement que la croissance économique serait forte. Selon les scénarios économiques, il s'établirait entre 82 % et 94 % en 2040 et entre 73 % et 92 % en 2060[16]. Les évolutions repérées *supra* pour les taux de remplacement sont ici confirmées, les éléments autres que les pensions n'étant pas projetés.



Tableau 5 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de la population totale (évolution passée et projetée)





Source : COR, *«Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015»,* figures 2.12 et 2.13 (p.56 et 57)

[16] Voir aussi Anthony Marino, « *Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?* », INSEE Analyses n°17, avril 2014.

Le constat des niveaux de vie satisfaisants dont bénéficient aujourd'hui les retraités, notamment quand on les compare aux situations à l'étranger[17], ne doit pas conduire à négliger les inégalités qui existent entre ménages retraités, notamment en matière de patrimoine et d'épargne, qui sont des éléments déterminants pour la mesure du niveau de vie.

Si, tout-à-fait logiquement, les personnes âgées disposent de patrimoines plus importants que les générations plus jeunes, qu'ils ont accumulés au long de leur période d'activité, leur taux d'épargne est plus faible que celui des actifs et décroît avec l'âge. Les ménages les plus âgés continuent en effet majoritairement à accroître leur patrimoine, mais à un rythme ralenti[18].

Le niveau de vie est en effet plus faible pour les générations les plus âgées. Ceci s'explique par les droits moindres qu'elles ont acquis dans le système de retraites, par les mécanismes d'indexation des pensions sur les prix et par le nombre croissant de personnes seules aux grands âges. Cette situation peut se traduire par des comportements de désépargne et de liquidation des patrimoines, qui vont influer sur l'évolution du niveau de vie.

Ces évolutions appellent l'attention sur le cas des personnes âgées disposant des pensions les plus faibles et du patrimoine le plus modeste. Leur niveau de vie est, du fait de cette situation, très dépendant du montant de leur retraite. Dans ces conditions, les hypothèses de maintien des revalorisations sur les prix des minimas de pension, qui sont retenues dans les projections financières du système qui se font « à législation constante », demandent à être complétées par des travaux sur les coûts d'un relèvement du montant des pensions les plus faibles[19].

Le comité constate que le système de retraite permet aujourd'hui de répondre dans des conditions en moyenne satisfaisantes aux objectifs de niveau de vie relatif des retraités et les a, jusqu'à présent, préservés dans une large mesure des effets de la crise économique.

Si les écarts de niveaux de vie constatés entre retraités résultent naturellement de la diversité de leurs parcours professionnels et des droits constitués, ils sont réduits par le système de retraites qui assure des taux de remplacement plus élevés pour les carrières modestes.

Une vigilance particulière doit cependant être accordée à l'évolution des pensions les plus modestes, et notamment celle des plus âgés d'entre eux.

2. Objectif de traitement équitable des assurés

Le deuxième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale fixe pour objectif que : « Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent».

---

[17] Cf. OCDE, « *Panorama des pensions 2013, Les indicateurs de l'OCDE et du G20* », 2013 et Commission européenne, *The 2015 Ageing report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060*), mai 2015.

[18] Bertrand Garbinti et Pierre Lamarche, « *Qui épargne ? Qui désépargne* ? » in INSEE, « *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2014* ».

[19] Dans le cadre de la séance du COR de février 2015, consacrée à la problématique des revalorisations des droits avant liquidation et des pensions après liquidation, des simulations de revalorisations du minimum contributif ont été réalisées A titre d'exemple, une revalorisation du minimum contributif à la CNAV, selon les salaires plutôt que les prix à partir de 2019, augmenterait la masse des pensions de droit direct du système de retraite d'un peu moins de 0,1 point de PIB à l'horizon de 2040 et d'environ 0,10 à 0,15 point de PIB à l'horizon de 2060.

Telle qu'elle est ainsi définie par la loi, l'équité du système de retraites présente trois dimensions principales :

- l'équité entre générations ;
- l'équité entre les sexes ;
- l'équité entre les régimes.

Dans chacune de ces dimensions, la loi impose de tenir compte à la fois du montant de la pension et de la durée de retraite, en portant au sein de cette dernière une attention particulière à la durée de retraite en bonne santé.

2.1. L'équité entre générations

Parmi les deux indicateurs associés par le décret du 20 juin 2014 à l'objectif d'équité, l'indicateur de la « durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans », a particulièrement trait à cette dimension de l'équité entre générations. En effet, il permet de mesurer l'évolution de la durée de perception de la retraite au fil des générations.

Cet indicateur présente cependant certaines limites déjà mises en évidence par le premier avis du comité de suivi. L'analyse sera donc complétée par des données mettant en rapport la durée de bénéfice de la pension avec l'espérance de vie (pour évaluer la part que prend la retraite sur l'ensemble de la vie) et avec la durée de carrière (pour évaluer l'effort contributif)[20].

Comme le COR dans son rapport annuel de juin 2015, le comité de suivi des retraites retient donc une approche à quatre composantes pour apprécier l'équité entre générations, résumée par le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Mesure de l'équité entre générations

	Composante	Indicateurs
Avantages retirés du système de retraite	Montant de la pension	- Taux de remplacement à la liquidation -Niveau de vie moyen des retraités rapporté à la population
	Durée de la retraite	Durée moyenne de versement de la pension
Effort contributif	Taux de prélèvement	Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière
	Durée de carrière	Durée moyenne de carrière

Source : Comité de suivi des retraites

Selon l'approche retenue par la COR, on présentera pour chaque indicateur, et lorsqu'elles sont toutes deux disponibles, l'estimation pour le cas-type du salarié non cadre du secteur privé et la moyenne au sein de chaque génération ; ces deux variables donnent en effet des informations complémentaires. Le montant de la pension ayant été traité dans le premier chapitre, les trois autres aspects de la mesure de l'équité seront ici évoqués.

[20] Le programme de qualité et d'efficience Retraites joint au PLFSS propose de son côté un indicateur rapportant la durée d'activité requise pour le bénéfice d'une retraite à taux plein à la durée moyenne de retraite (espérance de vie à 60 ans dont est retranchée la hausse progressive des durées d'assurance).

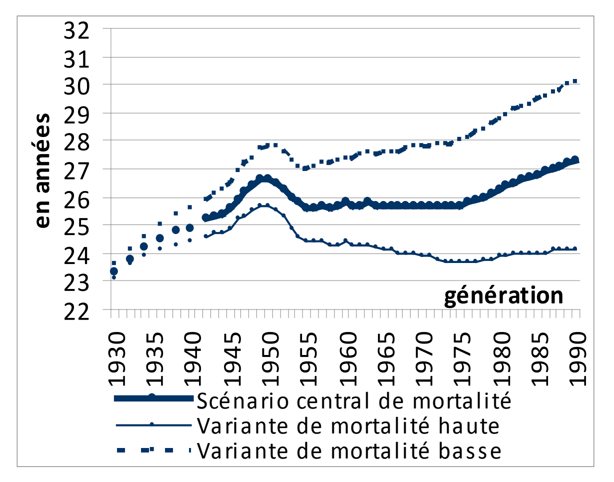
Il convient au préalable de souligner que l'appréciation de l'équité entre générations est un exercice délicat. Si la compétence du comité se limite nécessairement au domaine des retraites, l'évaluation complète de l'équité nécessiterait de prendre en compte les évolutions des conditions de vie et de travail, de la durée du travail, de la fiscalité ou de la situation de l'emploi entre les différentes générations.

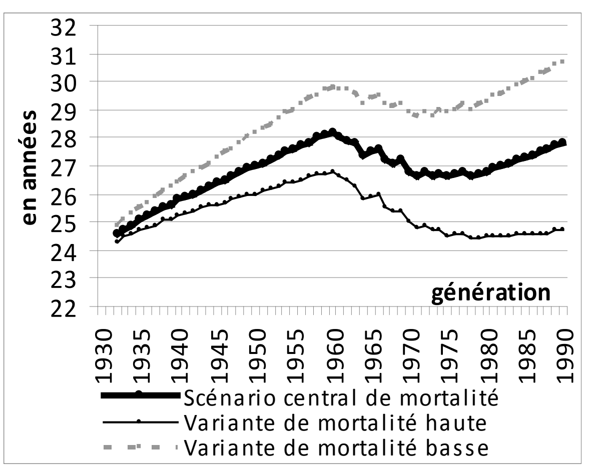
- *Le premier indicateur a trait à la durée de versement de la pension.*

Les profils d'évolution de la durée de la retraite sont assez proches pour les deux variables (cas-type ou moyenne par génération). **La durée moyenne de versement est proche de 26 ans pour les générations nées entre 1955 et 1975.**

Tableau 7 : Durée de retraite en nombre d'années

Moyenne par génération **Cas-type d'un non cadre salarié**





Source : COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015*», figure 2.20 (p.68)

On distingue nettement trois phases :

- une phase d'augmentation continue de la durée de la retraite, à partir de la génération 1930 ; cependant, la fin de cette période de croissance se situe à la génération 1960 pour le cas-type du salarié non cadre (qui peut bénéficier d'un départ anticipé pour longue carrière) et à la génération 1950 en moyenne;
- une diminution puis une stabilisation jusqu'aux générations du milieu des années 1970 : elles résultent des mesures d'allongement d'âge et de durée adoptées depuis 2010, les dispositions relatives aux carrières longues ayant un effet modérateur;
- une remontée régulière jusqu'à la génération 1990, la dernière pour laquelle la projection a été effectuée. Durant cette dernière phase, l'évolution de la durée de retraite n'est en effet déterminée que par celle de l'espérance de vie à 60 ans. En effet, d'une part la loi du 20 janvier 2014 fige la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension à taux plein à 172 trimestres (43 ans) pour les assurés nés à partir du 1er janvier 1973 et, d'autre part, l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail est stabilisé pour ces générations nées après le milieu des années 1970.

Comme le souligne le COR, les durées de retraite doivent être mises en regard de l'espérance de vie : la pertinence de la comparaison des durées de retraite de générations éloignées est limitée par le fait que les espérances de vie correspondantes peuvent différer de plusieurs années. Pour autant, les indicateurs de durée de retraite en proportion de l'espérance de vie présentent des profils assez comparables aux indicateurs de durée de retraite, avec les mêmes trois phases.

L'indicateur de durée de retraite présente sur longue période une grande stabilité. Dans le scénario central de l'INSEE, la durée de retraite représente 29 % de l'espérance de vie pour la

génération 1940 comme pour la génération 1980. Les oscillations sont comprises entre – 2 % et + 2 % par rapport à cette tendance de long terme.

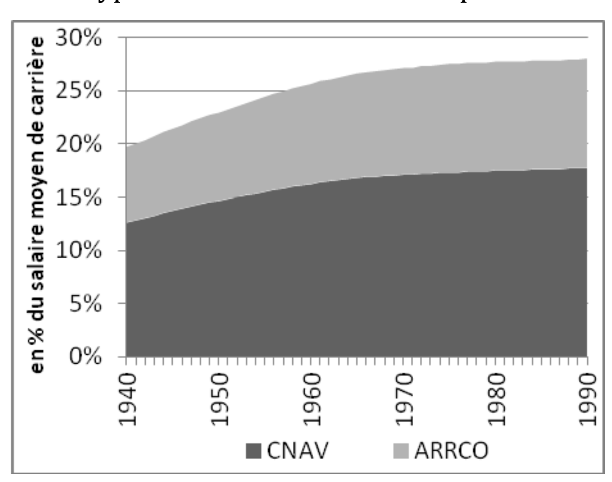
Ceci montre que les réformes successives assurent une progression de la durée de retraite en rapport avec celle de l'espérance de vie. Cependant, la rapidité de certaines évolutions, notamment de la progression de l'âge légal de départ à la retraite entre les générations 1951 et 1955, a créé un écart significatif entre des générations rapprochées.

La sensibilité de ces projections aux hypothèses de mortalité doit par ailleurs être soulignée. Dans le scénario de mortalité basse, la part de vie en retraite des générations à compter de la génération 1955 serait systématiquement plus élevée que celle des générations nées pendant la guerre, alors que dans le scénario de mortalité haute, elle serait systématiquement plus basse.

- *Le deuxième indicateur a trait au taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière.*

Selon le COR, il n'est pas possible d'estimer de manière fiable le taux de cotisation moyen par génération, en raison de l'insuffisance des données détenues par la plupart des régimes. Le taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière n'est donc calculé que pour le cas-type du salarié non cadre du secteur privé.

Tableau 8 : Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière pour le cas type de non-cadre du secteur privé



Source : COR, «Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015», figure2.22 (p.70)

Le taux de cotisation sur l'ensemble de la carrière a connu une nette augmentation entre la génération 1940 (19,6 %) et la génération 1962 (26 %), en raison de la montée en charge de régimes de retraites complémentaires.

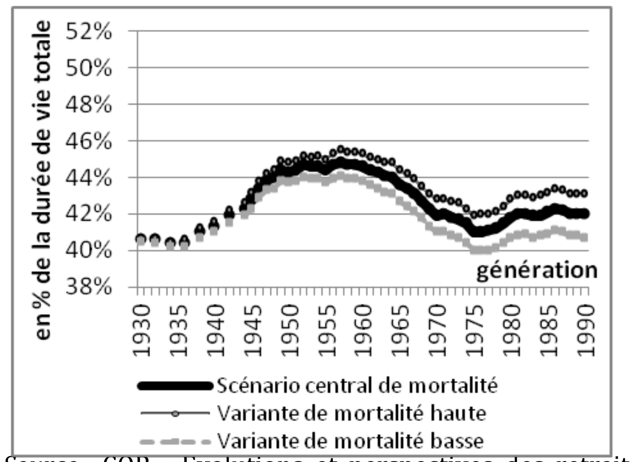
- *Le troisième indicateur a trait à la durée moyenne de carrière*

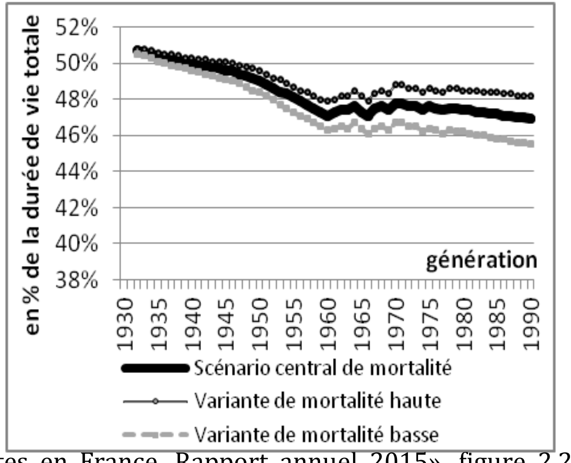
Comme pour la durée de retraite, l'indicateur de durée de carrière en proportion de l'espérance de vie est préféré à l'indicateur de durée de carrière, car plus pertinent pour mesurer l'équité entre générations. Il s'agit de la durée de carrière validée, qui comprend les périodes d'emploi, mais aussi les périodes assimilées (validées au titre du chômage, de la maladie, etc.) et les majorations de durée d'assurance (notamment pour enfants).

Tableau 9 : Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale

Moyennes par génération

Salarié non-cadre à carrière complète (départ à la retraite au taux plein sans décote ni surcote)





Source : COR, «Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015», figure 2.23 (p.73)

Sur ce dernier indicateur, la moyenne par génération et le cas-type du salarié non cadre connaissent des évolutions différentes. Le rapport augmente entre la génération 1932 et la génération 1955, ce qui s'explique notamment par l'augmentation de l'activité des femmes. En revanche, pour le cas-type, le rapport diminue de manière continue entre les générations 1932 et 1960, en raison des progrès de l'espérance de vie.

Une certaine prudence s'impose donc dans l'interprétation des évolutions de l'indicateur en termes d'équité. L'augmentation de la durée moyenne par génération traduit à la fois l'augmentation de la durée de travail exigée pour obtenir un certain niveau de retraite, donc une situation relative moins favorable, et l'augmentation de l'activité des femmes, qui représente au contraire un progrès pour l'égalité entre les sexes.

Comme pour la durée de retraite, la durée de carrière en proportion de l'espérance de vie montre une certaine stabilité sur le long terme, les variations étant limitées à +/- 3 %.

Si la durée de carrière et la durée de retraite montrent une relative stabilité sur le long terme, il résulte des indicateurs de montant de la pension et de taux de cotisation une certaine dégradation du « rendement » du système de retraite entre la génération 1950 et la génération 1970, suivie d'une stabilisation jusqu'à la génération 1990.

Cette dégradation relative ne remet pas en cause le caractère favorable du système de retraite français dans les comparaisons internationales et elle était inévitable pour assurer la pérennité de ce système car le rendement du système de retraite ne peut dépasser durablement le taux de croissance global de l'économie.

Il conviendra cependant de s'assurer que la convergence vers ce régime de long terme se fasse avec le minimum d'à-coups. Ceci invite à la vigilance sur le partage de l'effort entre les générations.

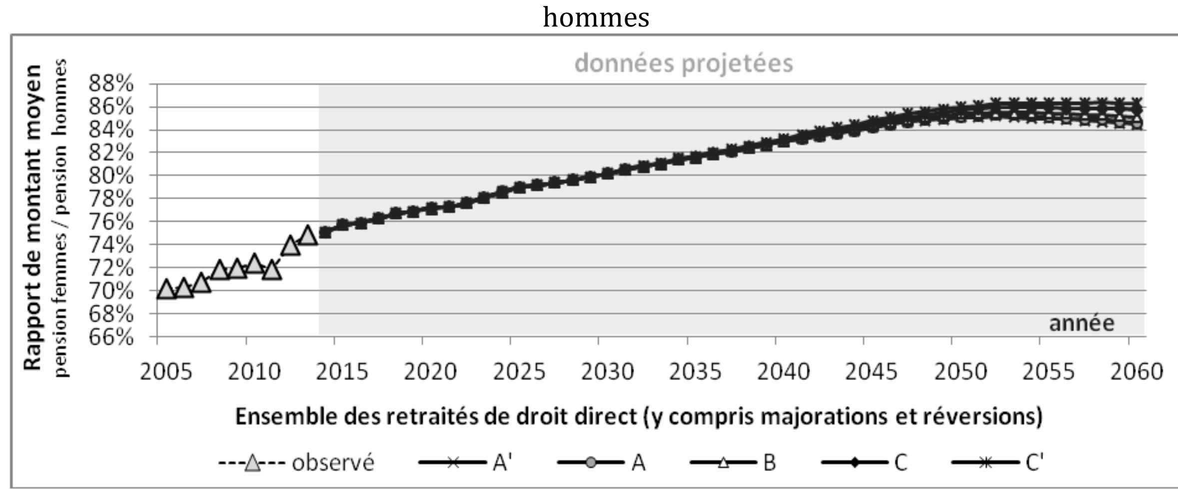
2.2. L'équité entre les sexes

L'équité entre les sexes peut être mesurée d'après les mêmes indicateurs que l'équité entre générations (pension moyenne relative, durée de retraite et durée de carrière[21]), en comparant leurs résultats pour les hommes et les femmes. Un point sera ensuite fait sur la contribution à l'équité des droits familiaux de retraite.

- *Comparaison du niveau des pensions*

On observe une augmentation régulière du ratio entre les pensions moyennes des femmes et celles des hommes. En 2004, selon le COR, pour les pensions de droit direct (hors majorations pour familles nombreuses et réversion), le ratio était de 54,6 % ; il est passé à 60,5 % en 2013. En prenant en compte les majorations pour familles nombreuses et réversion, le ratio est plus favorable aux femmes puisqu'il passe de 70,2 % en 2004 à 74,8 % en 2013. Selon les projections du COR, ce dernier ratio continuerait à progresser jusqu'à 2060, où il atteindrait un niveau de 85,1 %[22]. On voit cependant que même à long terme, le ratio resterait assez éloigné de 100 %.

Tableau 10 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes



Source : COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015*», figure 2.24 (p.77)

Les écarts de pension entre hommes et femmes peuvent s'expliquer à la fois par des écarts de durée cotisée et de salaires. Le rôle des écarts de durée cotisée décroît rapidement avec les générations, les générations de femmes plus récentes ayant eu des carrières plus complètes[23]. Le COR fait l'hypothèse que les écarts de salaires persisteraient même à long terme, compte tenu qu'ils n'ont que peu diminué depuis 1990.

A la différence des écarts de pensions, les écarts de niveau de vie à la retraite entre hommes et femmes sont très faibles, le ratio étant de 95 % ; ceci s'explique par le fait que la majorité des retraités vit en couple. Cependant, l'écart de niveau de vie ne peut être considéré comme un indicateur suffisant de l'équité entre sexes, puisque même des écarts de pension très importants entre homme et femme n'ont aucune incidence sur le niveau de vie, mesuré au niveau du couple. Il est par ailleurs difficile de connaître la proportion des personnes qui, à l'avenir, seront en couple, compte tenu de l'évolution des modèles familiaux et conjugaux.

---

[21] Il n'y a pas de différence entre hommes et femmes pour le taux de cotisation.

[22] Dans le scénario B ; les écarts entre scénarii sont cependant très faibles pour cet indicateur.

[23] En neutralisant le coefficient de proratisation dans le calcul de la pension, le COR calcule une « pension pleine » ; le ratio femmes / hommes des « pensions pleines » traduit ainsi uniquement les écarts de salaires et non les écarts de durée. Pour la génération née en 1924, l'écart entre le ratio des pensions effectives (49,4 %) et celui des pensions pleines (63,3 %) est de 14 points, ce qui traduit l'effet important des écarts de durée ; pour la génération née en 1942, cet écart n'est plus que de 7 points.

La diminution de l'écart de pensions entre hommes et femmes est continue mais cet écart ne serait pas résorbé, même à long terme. Pour les générations les plus récentes, il s'explique davantage par les écarts de salaire que par les écarts de durée cotisée.

- *Comparaison des durées de retraite*

En proportion de l'espérance de vie, la durée de retraite des femmes apparaît significativement plus longue que celle des hommes, avec un ratio assez stable dans le temps : la durée de retraite relative des femmes (observée) de la génération 1930 est égale à 112 % de celle des hommes, celle (projetée) de la génération 1990 serait égale à 114,3 %. Ceci s'explique notamment par la plus grande longévité des femmes, l'écart d'espérance de vie étant de quatre ans pour la génération 1930 et passant à cinq ans pour les générations nées après 1965 selon le scénario central de l'INSEE.

L'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale fixe pour objectif que les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de leur durée de retraite en tenant compte notamment de leur espérance de vie en bonne santé ; il convient donc, pour apprécier l'équité entre les sexes, de s'intéresser non seulement à l'espérance de vie totale mais aussi à l'espérance de vie en bonne santé. Le COR relève qu'en 2013, sur les quatre années d'espérance de vie supplémentaire des femmes, seule une année en moyenne est vécue sans limitation d'activité dans les gestes de la vie quotidienne ; 1,5 an sont vécus avec une limitation d'activité modérée et 1,8 ans avec une limitation d'activité sévère[24].

Les femmes bénéficient donc d'une durée de retraite sensiblement supérieure en raison de leur plus grande longévité. Cependant, en moyenne, seule une part minoritaire de cette durée de retraite supplémentaire est vécue sans incapacité.

- *Comparaison des durées de carrière*

La durée de carrière des femmes connaît une progression continue. Le rapport entre les durées validées des femmes et des hommes était de 75 % pour la génération née en 1924 et de 85 % pour celle née en 1942. Les projections sur le champ du régime général montrent que la durée validée des femmes continuerait à rattraper celle des hommes, pour une égalité quasi complète (98 %) à partir de la génération 1960. La durée validée tient compte cependant de droits familiaux favorables aux femmes, les majorations de durée d'assurance (MDA) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

- *Le poids des droits familiaux de retraite*

Les droits familiaux de retraite regroupent quatre types de dispositifs dans le cadre des régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires :

  - les majorations de pensions pour familles nombreuses ;
  - les majorations de durée d'assurance (MDA) ;
  - l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;
  - les départs anticipés pour les parents de familles nombreuses dans la fonction publique[25].

Selon le rapport sur les droits familiaux de retraite rédigé par M. Bertrand Fragonard et remis par le Gouvernement au Parlement en application de la loi du 20 janvier 2014[26], ces dispositifs

[24] L'espérance de vie en bonne santé est mesurée d'après l'indicateur sur les limitations d'activité « GALI », suivi annuellement dans le cadre du système d'information européen EHLIS (European Health and Life Expectancy Information System).

[25] Ce dispositif est en extinction depuis la loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010. Le III de l'article 44 de cette loi prévoit que le droit à départ anticipé reste ouvert pour les parents ayant accompli 15 années de services effectifs avant le 1er janvier 2012.

représentaient en 2008 un montant de 12,6 Mds€ en 2008[27]. Le coût de ces dispositifs devrait progresser de manière importante dans les décennies à venir : à droit constant, leur coût total passerait à 31,9 Mds€ en 2040. Les droits familiaux passeraient ainsi de 0,69 % à 1,07 % du PIB. Les causes de cette progression sont diverses : augmentation du nombre de retraités ; augmentation du montant moyen des pensions en raison de « l'effet noria » ; montée en charge encore en cours pour un dispositif tel que l'AVPF.

Les droits familiaux de retraite contribuent de manière importante, mais inégale selon les régimes d'affiliation[28], à la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes. Le ratio entre la pension moyenne de droit direct des femmes et celle des hommes passe ainsi de 51 % avant prise en compte des droits familiaux à 59,5 % après. Selon le rapport Fragonard, ces dispositifs augmentent les pensions de droit direct de 11,3 % pour les femmes et 3,8% pour les hommes.

Les effets des différents dispositifs ne sont pas homogènes. Les majorations de pensions pour familles nombreuses bénéficient à environ un tiers des hommes et un tiers des femmes ; en montant, elles bénéficient à deux tiers aux hommes, car elles sont proportionnelles à la pension. Le rapport pré-cité de M. Fragonard[29] envisage d'ailleurs que ces majorations de pensions pour familles nombreuses soient réformées, les économies dégagées pouvant être affectées au financement de politiques d'égalité professionnelle ou de mécanismes de droits familiaux de retraite mieux ciblés sur les femmes. En revanche, les MDA et l'AVPF bénéficient presque exclusivement aux femmes. Elles augmentent de 26 % la durée d'assurance des femmes de la génération 1950, contre 1 % pour les hommes de la même génération.

Les droits familiaux de retraite augmentent les pensions de droit propre des hommes de 4 % en moyenne, quel que soit leur niveau de revenu. Ils ont au contraire pour les femmes un fort effet redistributif : ils augmentent de 25 % la pension des 10 % de femmes les plus pauvres et de 5 % celle des 10 % de femmes les plus riches.

Les écarts de pensions entre femmes et hommes reflètent les inégalités subies durant la carrière. La priorité doit donc être donnée aux politiques d'égalité professionnelle permettant de réduire ces écarts durant la vie active. Cependant, compte tenu du rythme des évolutions en la matière, les droits familiaux de retraite devraient continuer de jouer un rôle nécessaire à moyen et long terme.

Si les inégalités de pensions entre hommes et femmes se réduisent de manière continue, les projections montrent des écarts persistants même à long terme. A cet horizon, ces écarts s'expliqueraient surtout par les différences de salaire, la durée de carrière moyenne des femmes s'étant considérablement rapprochée de celle des hommes.

Ces projections appellent à renforcer les politiques d'égalité professionnelle et à maintenir en l'adaptant un système de droits familiaux de retraite, en accroissant le cas échéant son ciblage sur les femmes.

[26] Article 22 : « *Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière et les pensions des femmes.* »

[27] Le montant est estimé, dans le rapport annuel du COR, à 16,4 Mds€ en 2012.

[28] Cf. Commission pour l'avenir des retraites, « *Nos retraites demain : vers l'équilibre financier et la justice* », juin 2013.

[29] Bertrand Fragonard, « Les droits familiaux de retraites », mars 2015.

2.3. La comparaison des droits à pension entre régimes

Comme pour les comparaisons qui peuvent être faites entre générations ou entre sexes, les comparaisons des droits à pension entre régimes requièrent de définir des critères, relevant de la même façon de l'effort contributif (taux de cotisation, durée de carrière) et des droits obtenus (montant de la pension et durée de bénéfice de celle-ci).

Le montant des pensions et l'effort contributif sont les deux paramètres les plus éclairants de comparaison entre tous les régimes. L'exercice est cependant difficile puisque la comparaison doit en toute rigueur être faite « toutes choses égales par ailleurs » (c'est-à-dire à qualifications, types de carrière et durées validées similaires).

◆ *Concernant les montants de pension*

De fait, les dispersions des montants de pension résultent des paramètres de calcul des régimes (et notamment des salaires et revenus pris en compte) mais aussi des parcours professionnels et familiaux. De plus, il ne faut pas négliger les multiples solidarités (droits familiaux, prise en compte des périodes de privation d'emploi…) organisées par le système. Enfin, il faut prendre en compte le fait que, dans certains régimes, les durées cotisées peuvent être faibles compte tenu de la part importante de polypensionnés, ce qui minore mécaniquement le montant des pensions versées.

Afin de réduire l'effet lié à la durée d'assurance, le COR a comparé les montants perçus par les retraités de droit direct.

Si l'on considère les seuls monopensionnés ayant eu une carrière complète, les retraités de la fonction publique civile d'État reçoivent, en 2013 et en moyenne, une pension de droit direct mensuelle d'un montant de 2510 euros contre 2420 euros pour les anciens salariés de régimes spéciaux (SNCF, IEG, RATP…), 1830 euros pour les anciens salariés des fonctions publiques territoriale et hospitalière, 1760 euros pour les anciens salariés du régime général et 1710 euros pour les anciens salariés agricoles. Des effets de structure (davantage de cadres, plus qualifiés en moyenne, dans la fonction publique) expliquent assez largement ces différences entre salariés, comme le montre la différence entre montants de pension entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat.

Pour les non-salariés, et en considérant cette fois-ci le cas plus fréquent des polypensionnés, à carrière complète, ce sont les retraités qui exerçaient une profession libérale qui perçoivent les pensions de droit direct les plus élevées (2 570 euros en moyenne), les anciens commerçants et artisans ayant une pension moyenne d'environ 1350 euros et les exploitants agricoles de 810 euros.

◆ *L'indicateur d'équité a trait au taux de remplacement dans la fonction publique et invite à nuancer l'appréciation des différences de montants.*

Cet indicateur permet de mesurer le suivi de l'objectif d'équité du système au regard notamment des activités et parcours professionnels et des régimes dont relèvent les assurés.

Il est défini comme le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Le taux rapporte la moyenne des pensions perçues lors de l'année de liquidation au salaire moyen, primes comprises, de la dernière année d'activité. Ce taux de remplacement est estimé à 68,4 % en cas de départ au taux plein (sans décote ni surcote) pour la génération 1953.

Il est donc inférieur à celui calculé pour le non cadre salarié du secteur privé (cf. *supra*), ce qui paraît conforme à la logique implicite du système puisque la rémunération du fonctionnaire est dans ce cas-type supérieure[30]. Cependant, mettre en rapport ces deux chiffres ne garantit pas de pouvoir juger de l'équité de traitement entre public et privé. Comme le note le rapport du COR, si

[30] 110% du salaire moyen par tête contre 90% pour le cas type du non cadre du secteur privé.

l'agent de catégorie B avait eu une carrière identique en tant que salarié du secteur privé, son taux de remplacement à la liquidation aurait été plus élevé de 6,4 points. Cependant la situation serait différente pour d'autres profils de carrière. De surcroît, le choix de l'âge de départ à la retraite peut sensiblement faire évoluer le taux de liquidation ; or, ces cas types ne concernent que des individus qui partent à taux plein.

Une analyse complémentaire consiste à évaluer les taux de remplacement non plus sur cas types mais à partir des données de liquidation. Pour la génération née en 1946, les taux de remplacement médians du public et du privé étaient très proches, 72,1 % pour les salariés finissant leur carrière dans le secteur public et 73,8 % pour les salariés finissant leur carrière dans le secteur privé (respectivement 73,9 % et 75,2 % si l'on se restreint aux salariés à carrière complète). Ici encore, cependant, la prudence doit être de mise dans l'exercice comparatif puisque des populations aux carrières et aux profils différents sont mises en balance (population plus féminine et plus diplômée dans la fonction publique, par exemple).

Le taux de remplacement pour ce cas type n'a pas été projeté, faute de pouvoir déterminer quelle sera la part des primes dans les rémunérations à venir des fonctionnaires. Or les primes (estimées dans ce cas type à 18% de la rémunération) ne sont pas incluses dans le calcul du droit à pension, hors régime additionnel de la fonction publique (RAFP), et font mécaniquement baisser le taux de remplacement et ce, d'autant plus que leur part dans la rémunération est élevée. Le COR relève que, parmi les fonctionnaires d'État âgés de 55 à 59 ans, la part des primes est passée en moyenne de 17,5 % en 2009 à 19,5 % en 2012. La hausse s'observe parmi les hommes et parmi les femmes, ainsi que parmi les catégories de fonctionnaires sur lesquelles reposent les cas types du COR.

Si cette hausse de la part des primes dans les rémunérations des fonctionnaires devait se poursuivre, la baisse des taux de remplacement pourrait donc être supérieure pour les ressortissants des régimes publics à celle qui est anticipée pour les salariés du secteur privé (cf. *supra*).

- *Concernant l'effort contributif, des incertitudes méthodologiques*

Les différences de structure de ressources des régimes (cotisations, impôts et taxes affectées, subventions d'équilibre, compensation démographique voire réserves financières) et de situation démographiques, mesurée par le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, auxquelles s'ajoutent les différences d'assiette de cotisation, « limitent la pertinence d'une comparaison des taux de cotisation»[31].

De surcroît, le calcul de taux de cotisation moyens par génération est complexe puisqu'il requiert de connaître le détail des rémunérations totales et des cotisations versées chaque année depuis le début de carrière, informations dont les organismes de retraite ne disposent que partiellement.

- *Concernant les âges de départ*

Faute de données systématiques par régimes et en raison de la difficulté liées à l'existence de polypensionnés, on examinera non les durées de carrière mais les âges de départ.

Dans les principaux régimes de retraite, excepté celui de la fonction publique d'État, l'âge moyen de liquidation est assez stable entre les générations 1938 et 1943, puis diminue du fait notamment de la montée en charge des départs anticipés à la retraite pour carrière longue (cf . Annexe I). Dans le régime de la fonction publique d'État, il augmente d'un peu plus d'une demi-année pour l'ensemble des catégories actives et sédentaires entre les générations 1938 et 1947. Pour la génération 1947, l'âge moyen de liquidation varie, selon les régimes, de 58,7 ans pour la CNRACL et 59 ans pour la fonction publique d'État civile à 61,1 ans pour la CNAV et 61,5 ans

---

[31] Cf. COR, « *Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2014*», La documentation française, 12 juin 2014.

pour le RSI commerçants. Ces différences s'expliquent notamment par les possibilités plus ou moins grandes de partir à la retraite avant 60 ans, pour ces générations.

Les moyennes dans les régimes de la fonction publique (hors les militaires) masquent ainsi les disparités de situation entre les catégories sédentaires et les catégories actives, dont l'âge d'ouverture des droits est inférieur à 60 ans. Par exemple, les fonctionnaires sédentaires partis à la retraite en 2013 avaient, à la liquidation de leurs droits, en moyenne 62,1 ans à la CNRACL et 61,8 dans la fonction publique d'État civile, soit un âge plus proche de celui des nouveaux retraités de la CNAV en 2013 (62 ans). Les fonctionnaires de catégorie active avaient en revanche un âge plus jeune au moment de la liquidation de leurs droits en 2013 (57,6 et 58 ans respectivement pour la fonction publique d'État civile et la CNRACL).

Le comité renouvelle son souhait qu'en lien avec le secrétariat général du COR, des travaux puissent être menés avec les directions compétentes pour mieux connaître la répartition des primes entre fonctionnaires sédentaires, militaires et des catégories actives et pour déterminer les scénarios à retenir pour l'évolution de la part des primes, afin de pouvoir réaliser des projections des taux de remplacement dans la fonction publique.

Il juge nécessaire de poursuivre les travaux sur la situation comparée des droits à pension entre régimes.

3. Objectif de pérennité financière du système de retraites

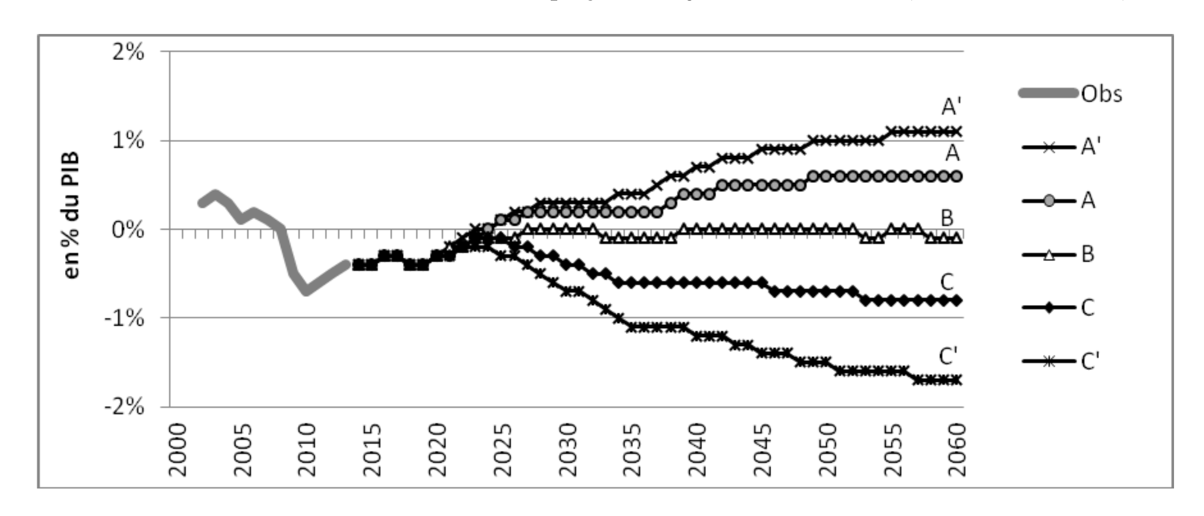
Le quatrième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale dispose que : « La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi ».

Le décret du 20 juin 2014 associe à cet objectif un indicateur : les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite (base et complémentaire), projetés sur 25 ans et déterminés sur la base des prévisions financières des régimes sous-jacentes aux prévisions du programme de stabilité.

L'indicateur a été calculé par le COR dans le cadre de son rapport annuel sur les évolutions et perspectives des retraites en France. Ces projections sont réalisées à horizon 2060 et à législation constante (compte tenu, en conséquence, de la loi du 20 janvier 2014 et des accords AGIRC-ARRCO du 13 mars 2013). Elles se fondent, à court terme, sur les hypothèses macroéconomiques associées au programme de stabilité d'avril 2015, et, à long terme, sur les différents scénarios établis par le COR (cf tableau n°1).

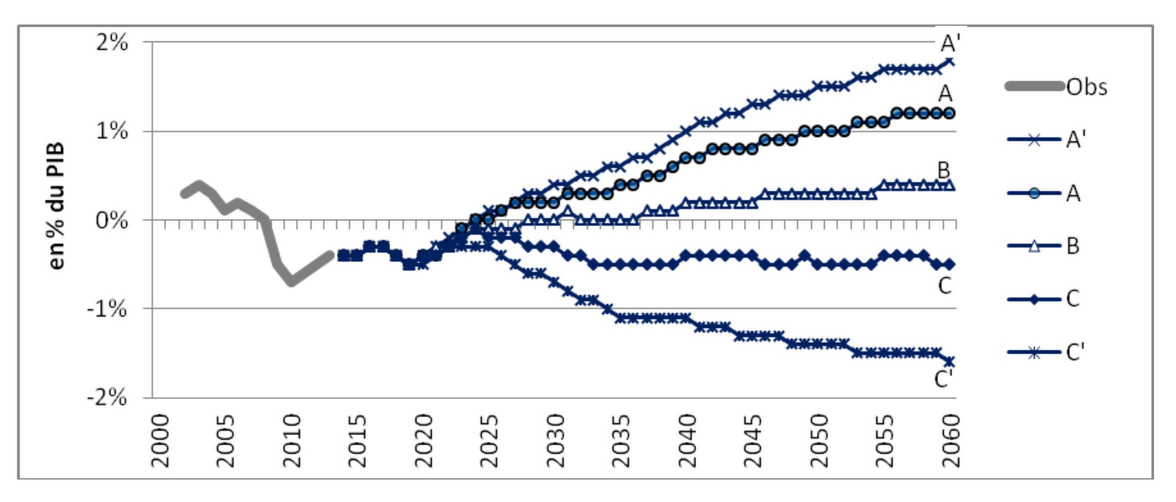
Les résultats sont présentés avec deux conventions distinctes pour les régimes publics : i) la convention retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), qui consiste, conformément à la réglementation actuelle, à ajuster chaque année jusqu'en 2060 le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés afin d'assurer l'équilibre financier de ces régimes, ii) la convention retenue par le COR qui conduit à faire évoluer la dotation de l'Etat comme la masse salariale de ces régimes.

Tableau 11 : Solde financier projeté du système de retraite (convention CCSS)



Source : COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015*», figure 2.8 (p.47)

Tableau 12 : Solde financier projeté du système de retraite (convention COR)



Source : COR, «*Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2015*», figure 2.7 (p.46)

L'appréciation de l'évolution du système de retraites au regard de son objectif de pérennité financière suppose d'évaluer successivement les prévisions de court terme rendues disponibles par les pouvoirs publics et les projections de long terme fournies par le COR, en tenant compte des différents risques et incertitudes sous-jacents à la trajectoire financière du système.

◆ *A court terme, les hypothèses macroéconomiques prudentes retenues en 2015 ne conduisent plus à prévoir un retour à l'équilibre financier du régime général et du fonds de solidarité vieillesse*

- Les prévisions économiques actuelles sont estimées prudentes par le Haut Conseil des finances publiques

Tableau 13 : Prévisions de croissance du PIB réel associées au programme de stabilité de 2014, au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et au programme de stabilité de 2015

Document	Date	2014	2015	2016	2017	2018
P. Stab. 2014-2017	Avril 2014	1,0%	1,7%	2,25%	2,25%	
PLFSS 2015	Septembre 2014	0,4%	1,0%	1,7%	1,85%	1,85%
P. Stab 2015-2018	Avril 2015	0,4%	1,0%	1,5%	1,5%	1,75%

Source : programme de stabilité 2014-2017, LFSS 2015, programme de stabilité 2015-2018

Ces prévisions sont dégradées par rapport aux prévisions associées au programme de stabilité pour 2014, sur la base desquelles le comité s'est prononcé dans son avis de 2014, mais aussi à celles associées à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Le Haut Conseil des finances publiques estime, dans son avis d'avril 2015, que ces prévisions macroéconomiques pour la période 2015-2018 sont désormais prudentes, contrairement à ce qu'il indiquait dans ses avis précédents d'avril et juin 2014.

Le Haut Conseil s'interroge cependant, au-delà de 2015, sur l'ampleur et la pérennité de la reprise économique dans un contexte de risque financier accru. Ces éléments pourraient avoir un impact sur les hypothèses d'inflation et de progression de la masse salariale du secteur marchand[32], qui ont un impact direct sur les dépenses et les recettes du système de retraites.

- La révision des hypothèses conduit à décaler la date de retour à l'équilibre des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse

Les prévisions associées au programme de stabilité pour 2015-2018 et présentées en commission des comptes de la sécurité sociale de juin, sont plus dégradées que les prévisions examinées au moment du précédent avis de juillet 2014. Elles conduisent à prévoir un déficit pour les régimes obligatoires de base et le FSV de -2,9 Mds€ en 2018, en dégradation par rapport à 2017.

Le solde des régimes obligatoires de base atteindrait +1,6 Md€ en 2016 et +1,5 Md€ en 2017. Cependant, en 2018, il se dégraderait pour revenir à un niveau proche de l'équilibre (-0,1 Md€).

Le déficit du FSV (-3,5 Mds€ en 2014) serait constant jusqu'en 2017. En 2018, le déficit se résorberait (-2,8 Mds€) grâce à la baisse des effectifs de chômeurs.

Le premier avis du comité de suivi de juillet 2014 se fondait sur les prévisions de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, qui prévoyait, pour 2017, un retour à l'équilibre de l'ensemble constitué par la CNAV et le FSV et un déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV limité à 1Md€. La dégradation s'explique principalement par la révision à la baisse des prévisions de croissance réelle à partir de 2016.

Ce solde négatif pourrait augmenter entre 2018 et 2020 en raison de plusieurs éléments réglementaires : l'arrêt des hausses de cotisations d'assurance vieillesse, la fin progressive du relèvement de l'âge légal, sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance.

[32] Les prévisions de croissance de la masse salariale associées au programme de stabilité sont de +1,3% de croissance de la masse salariale en 2015, s'élevant jusqu'à +3,6% en 2018.

L'objectif, visé par la loi du 20 janvier 2014 pour l'avenir et la justice du système de retraite, de quasi retour (-300M€) à l'équilibre des régimes de base et du FSV en 2020, après équilibrage par l'Etat des régimes concernés, nécessiterait donc une amélioration de la conjoncture et/ou des mesures nouvelles.

◆ *A l'échéance de 2020, le solde global du système est principalement dépendant de la trajectoire financière des régimes complémentaires*

Les partenaires sociaux gestionnaires des régimes sont entrés depuis le premier trimestre 2015 dans de nouvelles discussions visant à trouver un accord sur des mesures de redressement durable. A cette occasion, les projections de solde et de réserves des régimes ont été actualisées, notamment pour tenir compte de l'inflation constatée en 2014 et de l'actualisation des hypothèses macro-économiques par le gouvernement.

Ces prévisions prévoient un épuisement des réserves de l'AGIRC qui pourrait intervenir dès 2018, voire 2017, en fonction des variantes retenues[33]. L'épuisement des réserves combinées de l'AGIRC et de l'ARRCO pourrait intervenir, selon ces mêmes variantes, entre 2022 et 2023. En 2020 et en l'absence d'accord, le solde cumulé de l'AGIRC-ARRCO pourrait atteindre, selon les projections réalisées par les régimes, également actualisées au printemps 2015 à la suite de la révision du cadre macroéconomique, entre -8,4Mds€ et -11,2 Mds€.

Parmi les mesures actuellement soumises à la négociation avec les partenaires sociaux, figurent des propositions patronales relatives à la revalorisation des pensions déjà liquidées mais aussi des mesures relatives aux conditions d'âge de départ, qui prendraient la forme d'abattements proportionnels, dégressifs jusqu'à l'âge de départ de 67 ans.

Cette situation financière dégradée des régimes complémentaires des salariés conduit donc à faire de la négociation engagée un enjeu financier clef du système de retraites. En effet, en l'absence d'accord, le déficit de ces régimes constituerait la part prépondérante du déficit du système de retraites à horizon 2020 (estimé à 0,4% du PIB par le COR), alors que leurs dépenses cumulées constituent une part minoritaire des dépenses du système de retraites[34].

S'il revient aux partenaires sociaux d'assurer pleinement le pilotage des régimes complémentaires de retraite des salariés, le comité insiste sur la nécessité d'améliorer les soldes de manière suffisante dès le court terme, afin d'éviter l'épuisement des réserves de l'AGIRC.

Sans préjuger de la nature, de l'intensité ni de la temporalité des mesures qui seront prises par les partenaires sociaux, le comité sera vigilant dans le cadre de ses prochains avis sur l'impact de ces mesures à la fois en termes d'équité entre les générations et en termes de soutenabilité financière du système de retraites.

◆ *A long terme, le système de retraite serait équilibré dans les scénarios favorables et médians (A', A et B) du COR*

A partir d'un déficit projeté de -0,4% du PIB en 2020 (-0,5% dans le rapport annuel du COR de 2014), le déficit du système de retraites évoluerait de manière différenciée selon les différents scénarios de croissance de la productivité (+1% à +2% par an) et du chômage (4,5 à 10%) de long terme.

[33] Les variantes retenues par l'AGIRC-ARRCO dans le cadre de ses projections sont au nombre de trois. Parmi les deux variantes les plus prudentes, les variantes 2 et 3 de l'AGIRC-ARRCO, qui prennent comme point de départ les hypothèses de moyen terme des pouvoirs publics, ont été adaptées pour tenir compte, jusqu'en 2017, de la révision à la baisse des hypothèses d'inflation par le gouvernement en avril 2015.

[34] Les dépenses cumulées de ces régimes représentent 3,8% du PIB au sein d'un système de retraites qui représente de 13,9 à 14,0% du PIB. *Source* : projections actualisées du COR, décembre 2014.

Le retour à l'équilibre des systèmes de retraite serait atteint dans le cadre des scénarios A', A, en 2024, le système étant durablement excédentaire par la suite, et, à partir de 2028, dans le scénario B. Dans le cadre des scénarios C et C', le solde du système de retraites resterait déficitaire sur l'ensemble de la période (-0,4% en 2040 dans le premier cas, -1,1% dans le second).

Il faut cependant rappeler que cette projection est effectuée à législation constante, sans prise en compte des décisions que pourraient retenir en 2015 les partenaires sociaux sur les régimes complémentaires des salariés – et qui sont de nature à affecter les résultats obtenus.

Si l'on considère les indicateurs financiers pour le système de retraite en moyenne sur la période, et non année après année, le système de retraites connaîtrait un déficit moyen sur la période de -0,1% du PIB dans le scénario B, même en cas d'équilibrage des régimes de retraite des fonctionnaires par les cotisations employeurs des collectivités publiques et des régimes spéciaux par les subventions budgétaires d'équilibre[35]. En effet, la chronique des déficits jusqu'au début des années 2030 ne serait pas compensée par les excédents qui seraient atteints par la suite.

Selon le COR, des mesures d'équilibre seraient alors nécessaires pour équilibrer le système de retraite, d'une ampleur qui serait équivalente, dans le cadre du scénario B, soit à 0,3% de la masse des revenus d'activité soit à -0,9% du montant des prestations, annuellement sur l'ensemble de la période.

Il est à nouveau nécessaire de rappeler que l'ampleur et la nature des mesures dépendraient cependant de la situation que connaîtront les régimes complémentaires au fil de la période et que détermineront, dès le début de la période, les négociations en cours des partenaires sociaux.

Il faut enfin préciser que ces projections d'équilibre pluriannuel ne prennent pas en compte :

- le montant des réserves accumulées par le Fonds de réserve des retraites et les différents régimes, dont une partie seulement devrait servir à équilibrer les soldes des différents régimes à court terme ;
- les effets éventuels de futurs accords AGIRC-ARRCO, non seulement sur le solde de ces derniers régimes mais aussi, si ces accords devaient comporter des mesures visant à agir sur l'âge effectif de départ à la retraite des salariés du secteur privé, sur celui du régime général ;
- de futures décisions réglementaires relatives aux prestations de solidarité que constituent le minimum contributif et le minimum vieillesse, dont l'évolution est projetée dans le cadre de leur actuelle indexation sur les prix.

◆ *A long terme, le retour à l'équilibre du système de retraites reste aussi tributaire de la trajectoire de croissance de la France*

Le Comité souligne que les projections fournies par le COR sont réalisées avec des scénarios macroéconomiques prévoyant une évolution de la productivité entre +1 et +2% par an. L'incertitude qui pèse sur la croissance est réelle. Or l'un des problèmes essentiels du système de retraite français demeure sa dépendance à la croissance.

Pour assurer l'équilibre financier du système de retraite à long terme, la prudence invite à fonder les décisions futures éventuelles des pouvoirs publics non seulement sur la base du scénario B mais en prenant aussi en compte les risques associés aux scénarios C et C'.

La prudence recommande également de réexaminer l'indexation des salaires portés au compte, afin précisément de diminuer la dépendance à la croissance.

---

[35] Selon les conventions de la commission des comptes de la sécurité sociale, les taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'Etat et les subventions d'équilibre des régimes spéciaux sont ajustés chaque année jusqu'en 2060 de sorte à assurer l'équilibre financier de ces régimes.

Le comité souligne que tant pour le court terme que pour la trajectoire de long terme, les résultats de la négociation en cours sur les régimes complémentaires sont déterminants pour l'appréciation qui peut être portée sur la pérennité financière du système.

Le comité constate que, pour les régimes obligatoires de base et le FSV, le retour à l'équilibre financier en 2018 ne paraît pas possible, sauf mesures nouvelles, du fait de la révision à la baisse des hypothèses macro-économiques intervenue en 2015.

A long terme, dans des scénarios économiques favorables (1,5% d'augmentation de la productivité ou plus, scénario de référence retenu par la loi du 20 janvier 2014), et compte non tenu des négociations en cours sur l'AGIRC et l'ARRCO, l'équilibre financier du système dans son ensemble serait atteint à compter du milieu ou de la fin des années 2020. Avec des hypothèses de croissance plus faibles (moins de 1,5% pour la productivité), l'équilibre ne serait pas atteint sans mesure complémentaire.

* * *

Au regard de l'analyse des indicateurs de suivi de notre système de retraites, le comité estime que la situation et les perspectives du système de retraites ne s'éloignent pas de façon significative des objectifs définis par la loi. Il ne formule pas de recommandations pour l'année en cours.

Le système français de retraites apparaît d'un bon niveau dans les comparaisons internationales. Il permet aujourd'hui de répondre dans des conditions en moyenne satisfaisantes aux objectifs de niveau de vie relatif des retraités et les a, jusqu'à présent, préservés dans une large mesure des effets de la crise économique.

Une vigilance particulière doit cependant être accordée à l'évolution des pensions les plus modestes et au partage de l'effort entre générations.

Le comité souligne que les perspectives du système de retraites sont fortement tributaires des évolutions de la croissance mais aussi des conclusions des accords AGIRC-ARRCO en cours de négociation, que le comité estime nécessaire de finaliser avant la fin de l'année 2015.

A long terme, le comité estime que l'analyse des indicateurs de suivi de notre système de retraites, aussi bien sur le niveau relatif des retraites et des revenus d'activité que sur l'équilibre financier, montre que ce système est excessivement dépendant des évolutions de la croissance économique, ce qui fait tout l'intérêt d'une réflexion sur les modes d'indexation.

Liste des annexes

Annexe I : Analyses complémentaires sur le système de retraites

La loi du 20 janvier 2014 prévoit que l'avis rendu par le comité examine la situation du système de retraite au regard d'autres éléments que les seuls indicateurs évoqués *supra* dans l'avis : notamment la prise en considération de la pénibilité au travail et l'impact des dispositifs de départs en retraite anticipés.

1-Prise en considération de la pénibilité au travail

L'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale dispose que le comité de suivi des retraites, dans son avis annuel, « *examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail* ». Après avoir rappelé le cadre légal de cette prise en considération, cette annexe présente les conditions de leur mise en œuvre entre juillet 2014 et juillet 2015.

1.1. Le cadre légal de la prise en considération de la pénibilité au travail

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a créé un nouveau droit à départ en retraite anticipé, à 60 ans au lieu de 62, pour les salariés justifiant d'une incapacité permanente imputable à leur travail. Selon les articles L. 351-1-4 et D. 351-1-9 à D. 351-1-12 du code de la sécurité sociale, ce droit au départ à 60 ans est ouvert à deux catégories de personnes : celles dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 20 %, lorsque l'incapacité a été reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle ; celles dont le taux d'incapacité est compris entre 10 % et 20 %, qui ont été exposées pendant 17 ans à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels et dont il peut être établi que leur incapacité est directement liée à ces facteurs de risque. Une commission pluridisciplinaire se prononce sur les demandes relevant de la seconde catégorie.

Sans abroger ce système, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a créé un nouveau système de « compte personnel de prévention de la pénibilité » (C3P). Les principales caractéristiques du dispositif sont les suivantes :

- Le compte concerne les salariés des personnes privées et les salariés des personnes publiques employés dans les conditions du droit privé. Les personnes affiliées à un régime spécial de retraite comportant un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité en sont exclues.
- Des points sont attribués aux travailleurs concernés tout au long de leur carrière lorsque leur exposition à l'un des facteurs de pénibilité définis par décret[36] dépasse des seuils également fixés par décret. Le dépassement des seuils est apprécié après application des mesures de protection collective et individuelle, telles que le port d'équipements de protection. L'employeur doit assurer la traçabilité des expositions en renseignant chaque année une « fiche de prévention des expositions », qu'il doit transmettre à la caisse de retraite et au salarié concerné.

[36] La loi dispose que ces facteurs doivent être liés à « *des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé* ». Le décret a listé les 10 facteurs suivants : port de charges lourdes ; postures pénibles ; vibrations mécaniques ; agents chimiques dangereux ; activités exercées en milieu hyperbare ; températures extrêmes ; bruit ; travail de nuit ; travail en équipes successives alternantes ; « travail à la chaîne ».

◆ Les points peuvent recevoir trois utilisations, à la décision du salarié : le financement d'actions de formation destinées à faciliter sa reconversion dans un emploi moins pénible ; le financement d'un complément de rémunération en cas de passage à temps partiel ; le financement d'une majoration de durée d'assurance (un « trimestre » de retraite) et d'un départ en retraite avant l'âge légal.

◆ La gestion du compte est assurée par la CNAV et les CARSAT. Ils enregistrent les points, assurent le versement des financements correspondants à chaque utilisation[37] et conduisent des contrôles des expositions effectives aux facteurs de pénibilité.

◆ Les différends entre les salariés et leurs employeurs sur la réalité des expositions sont soumis à une double procédure de réclamation préalable, d'abord devant l'employeur, puis devant la CARSAT après avis d'une commission composée d'administrateurs de la caisse, avant de pouvoir être soumis au tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS).

◆ Le financement du C3P est assuré par un établissement public, le « fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité ». Le fonds est financé par une cotisation générale, à laquelle sont soumis tous les employeurs entrant dans le champ d'application du compte, et à une cotisation spécifique versée uniquement par les employeurs ayant des salariés au-delà des seuils d'exposition.

1.2. La mise en œuvre entre juillet 2014 et juillet 2015

S'agissant du droit à départ en retraite anticipé créé par la loi du 9 novembre 2010, le nombre de bénéficiaires est demeuré limité (cf. point 2.)

S'agissant du C3P, les douze mois écoulés ont vu à la fois des progrès dans la mise en œuvre du dispositif et une réforme substantielle dans le cadre du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

A la suite d'une première mission de concertation sur la mise en œuvre du C3P, six décrets d'application ont été adoptés le 9 octobre 2014. Ils prévoient notamment les règles suivantes :

◆ Pour chacun des 10 facteurs de pénibilité, les seuils sont définis à la fois en termes d'intensité et de temporalité de l'exposition. Par exemple, pour les températures extrêmes, des points sont attribués si les températures ont été inférieures à 5° C ou supérieures à 30 ° C pour une durée d'au moins 900 heures par an.

◆ L'exposition est appréciée de manière annuelle[38]. Le salarié est crédité de 4 points s'il dépasse l'un des seuils, et de 8 points s'il en dépasse deux ou plus (on parle alors de « poly-exposition »). Le nombre de points est plafonné à 100, mais l'employeur continue à payer la cotisation spécifique même si le salarié a atteint le plafond.

◆ La déclaration annuelle de l'exposition est faite dans le cadre de la DADS et c'est sur la base de celle-ci que sont effectués le versement de la cotisation spécifique, la transmission des informations à la CARSAT pour la tenue des comptes personnels et l'édition de la fiche de prévention des expositions.

◆ Les salariés sont incités à utiliser leurs points en premier lieu pour la formation : les 20 premiers points sont réservés à cette utilisation ; il faut un point pour financer 25 heures de formation, alors qu'il faut 10 points pour financer un trimestre de MDA.

---

[37] Pour la formation, il s'agit des financeurs d'actions de formation, les points du C3P servant à abonder le compte personnel de formation ; pour le complément de rémunération en temps partiel, il s'agit de l'employeur ; pour le départ anticipé en retraite, du régime de retraite concerné.

[38] Des règles de proratisation sont définies pour les salariés embauchés ou ayant achevé leur contrat en cours d'année et pour les salariés en CDD ou en intérim.

- Les salariés peuvent accéder en ligne à leur relevé de points[39].
- Le taux de la cotisation générale est nul en 2015 et 2016, et fixé à 0,01 % à compter de 2017. Celui de la cotisation spécifique est fixé à 0,1 % en 2015 et 2016 et 0,2 % à partir de 2017 pour les salariés dépassant l'un des seuils ; ces taux sont doublés pour les salariés dépassant 2 des seuils ou plus.

Les décrets du 9 octobre 2014 prévoient que seuls sont pris en compte au titre de l'année 2015 quatre facteurs d'exposition : activités exercées en milieu hyperbare, travail de nuit, travail en équipes successives alternantes et travail à la chaîne. Les six autres facteurs ne doivent entrer en vigueur qu'à partir de l'année 2016.

Face aux fortes oppositions manifestées par les entreprises à la mise en œuvre du dispositif, le gouvernement a lancé au début de l'année 2015 une nouvelle mission de concertation, qui a remis son rapport en mai 2015[40]. Les propositions de ce rapport relevant du domaine de la loi ont été reprises par le Gouvernement sous forme d'amendements au projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, en cours de discussion au Parlement.

Les principales modifications introduites sont les suivantes :

- La fiche individuelle d'exposition que l'employeur devait remettre au salarié chaque année et à son départ de l'entreprise est supprimée. Désormais, l'employeur devra seulement consigner l'information sur l'exposition du salarié dans la déclaration annuelle à la CARSAT, information qui est ensuite communiquée par celle-ci au salarié avec le nombre de points correspondants.
- Des accords de branche étendus relatifs à la prévention de la pénibilité ou, à défaut, des référentiels professionnels de branche homologués par arrêté ministériel, pourront déterminer les postes, métiers ou situations de travail exposés au-delà des seuils. Les employeurs qui appliqueront ces dispositions pour déclarer l'exposition de leurs travailleurs ne pourront faire l'objet d'une pénalité financière en cas de contrôle. Les employeurs restent cependant libres d'apprécier eux-mêmes l'exposition de leurs salariés au regard des seuils réglementaires, notamment dans les branches ou aucun accord ou référentiel n'a été adopté.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé que l'entrée en vigueur des 6 derniers facteurs serait repoussée du 1er janvier au 1er juillet 2016. Afin que les salariés concernés ne soient pas pénalisés, ceux-ci bénéficieront exceptionnellement pour le second semestre 2016 des points équivalant à une année entière.

2-Dispositifs de départs en retraite anticipée

Les dernières générations ayant liquidé leurs retraites l'ont fait à des âges qui sont restés stables (cf. point 2.3. de l'avis). Cette stabilité devrait être dans un proche avenir affectée par deux phénomènes, qui devraient contribuer à une élévation de l'âge effectif de départ :

- le relèvement des bornes d'âge, promu par la réforme de 2010, et qui est en train de faire passer progressivement l'âge légal d'ouverture des droits de départ à la retraite de 60 ans (nés avant le 1er janvier 1951) à 62 ans (nés à partir de 1955) – ainsi que l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans,

---

[39] La CNAV a développé un site d'information http://www.preventionpenibilite.fr/ et un numéro d'appel, le 3682. A ce jour, le site ne donne cependant qu'une information générale puisqu'aucun point n'a encore été attribué.

[40] C. Sirugue, G. Huot et M. Davy de Virville, *Compte personnel de prévention de la pénibilité : propositions pour un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention*, mai 2015.

- l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein (jusqu'à 43 ans de cotisation pour les générations nées après 1973).

Allant à rebours de cette évolution existent cependant des dispositifs de départ en retraite anticipée[41].

Pour les salariés du secteur privé, un départ anticipé à la retraite 60 ans a été créé par la loi de 2003[42] pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et justifiant de longues carrières. Trois conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée devaient être vérifiées simultanément : une condition de début d'activité, une condition de durée d'assurance validée et une condition de durée d'assurance cotisée. La loi de 2010[43] a étendu le dispositif aux personnes ayant commencé à travailler avant l'âge de 18 ans (17 ans auparavant). Enfin, le dispositif a été élargi par un décret du 2 juillet 2012[44] qui en a assoupli le cadre et permet, pour les générations nées entre 1952 et 1957 et ayant commencé à travailler avant 20 ans, de partir en retraite entre 56 et 60 ans selon les cas, s'ils justifient d'une carrière complète cotisée, la condition de durée validée étant supprimée.

Tableau 14 : Effectifs de départs en retraite anticipée longues carrières

	2011	2012	2013
Régime général	44 400	85 960	145 860
RSI artisans	3 337	5 783	8 598
RSI commerçants	2 524	4 351	6 138
MSA salariés agricoles	6 024	8 719	17 828
MSA exploitants agricoles	1 284	2 744	3 914
Fonction publique territoriale	2 129	3 973	7 685
Fonction publique hospitalière	564	1 192	2 350
Fonction publique d'Etat	882	2 915	6 287

Source : PQE retraites (PLFSS 2015)

Pour la fonction publique, la mesure de retraite anticipée est progressivement entrée en vigueur entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2008 : le départ à 59 ans est possible depuis le 1er janvier 2005, celui à 58 ans depuis le 1er juillet 2006, le départ à 56 et 57 ans a été ouvert à compter du 1er janvier 2008. Les conditions exigées en termes de durées validée et cotisée sont identiques à celles requises au régime général.

En 2014, est intervenu un nouvel assouplissement des règles sur la durée cotisée (prise en compte de trimestres au titre du chômage, de la maladie, des accidents du travail, de l'invalidité et de la maternité). Compte-tenu de ces évolutions législatives, les effectifs de départs devraient croître encore pour l'année 2014, avec des effectifs de départs de près de 160 000, selon le PLFSS pour 2015.

En outre, existent d'autres dispositifs :

- un départ anticipé *au titre du handicap* (incapacité permanente de 80% ou bénéfice de la qualité de travailleur handicapé), à partir de 55 ans et sous réserve d'une condition de durée minimale d'assurance cotisée et validée.

---

[41] Cf. notamment DARES Analyses n°042, « *Les cessations anticipées d'activité en 2013* », juin 2015.

[42] Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

[43] Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

[44] Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse. Entre 2004 et 2008, le dispositif a concerné plus de 100 000 personnes par an, avant qu'il soit resserré (24 800 en 2009).

L'essentiel des retraités du secteur privé âgés de 55 et 56 ans et une majorité de ceux âgés de 57 ans ont bénéficié de ce dispositif (3 323 retraites ont été attribuées par la CNAV en 2014 dont 63% à des hommes). La loi du 9 novembre 2010 ayant ouvert le champ de la retraite anticipée « handicap » aux assurés bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), le nombre de bénéficiaires a fortement crû en 2012 et 2013. Cependant, les nombres restent faibles, particulièrement dans les autres régimes (200 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, une soixantaine d'artisans et commerçants),

- un départ anticipé *au titre de la pénibilité* (loi de 2010) qui permet de partir dès 60 ans, sous certaines conditions, notamment de taux d'incapacité permanente. En 2013, 3 388 retraites ont été attribuées par la CNAV au titre de ce dispositif. Sur le flux 2013, environ 700 salariés agricoles et 250 exploitants agricoles, 12 250 pensionnés relevant de la CNRACL (dont 10 300 à la fonction publique hospitalière et 1 950 à la fonction publique territoriale) et 13 550 agents publics relevant de la fonction publique d'Etat ont également bénéficié de ce type de retraite anticipée. Ce dispositif va être remplacé par le compte personnel de prévention créé par la loi du 20 janvier 2014, qui est, pour partie, entré en vigueur le 1er janvier 2015, et pourra permettre aux assurés de déroger à l'âge minimal de droit commun, dans la limite de deux ans, en fonction du nombre de points qu'ils pourront mobiliser (cf. *supra*).

- Un dispositif analogue existe pour les *travailleurs de l'amiante* : 5 665 retraites ont été versées à ce titre par la CNAV en 2014 (à des hommes dans 82 % des cas),

- enfin, un départ anticipé *en cas d'inaptitude ou invalidité* (taux plein à 62 ans). En 2013, et pour la CNAV, les nouvelles pensions attribuées au titre de l'inaptitude ont été au nombre de 42936 et les nouvelles pensions substituées à une pension d'invalidité au nombre de 38 066. S'agissant des autres régimes du secteur privé, sur le flux 2013, environ 12 300 salariés agricoles et 2 000 exploitants agricoles ont bénéficié d'une retraite anticipée pour inaptitude ou invalidité. S'agissant de la fonction publique, sur le flux 2013, le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée pour invalidité s'élève à près de 5 000 à la CNRACL (dont près de 1 750 à la fonction publique hospitalière et près de 3 250 à la fonction publique territoriale) et à près de 3600 pour la fonction publique d'Etat.

Pour les régimes de la fonction publique, et outre le dispositif carrières longues, des règles particulières s'appliquent :

- les emplois classés en *catégories actives* conduisent à permettre le départ cinq ans avant l'âge légal, sous réserve d'avoir 17 ans de service dans ces emplois. Des dispositions spécifiques existent aussi pour les militaires. Ils expliquent un âge moyen à la liquidation plus faible dans ces régimes (58,9 ans pour la fonction publique d'Etat civile, 48,3 ans pour la fonction publique d'Etat militaire, pour la génération 1946), les départs précoces des catégories actives faisant baisser une moyenne qui serait, pour les seuls sédentaires, proche de celle du secteur privé[45].

- le dispositif de départ anticipé pour les *fonctionnaires ayant eu trois enfants* et accompli quinze années de services effectifs est fermé, avec un dispositif transitoire, à partir du 1er janvier 2012.

Enfin, concernant les autres régimes spéciaux, l'âge d'ouverture des droits est abaissé en fonction du type d'emploi, sous conditions d'une durée de service, et à un âge qui diffère selon le régime : 52 ou 57 ans à la RATP ou la SNCF, 55 ans pour les mineurs, 50 ans pour les marins etc. Les décrets relatifs aux régimes spéciaux autres que la fonction publique prévoient un rattrapage de l'élévation des bornes d'âge qui doit s'effectuer par paliers entre 2017 et 2022, voire 2024, pour les régimes les plus tardifs.

---

[45] Parmi les retraités de la fonction publique âgés de moins de 60 ans au 31 décembre 2012 (hors militaires et hors invalides), l'essentiel des hommes et une forte proportion de femmes sont partis à la retraite au titre des catégories actives ; une part également importante de femmes a bénéficié du dispositif pour les parents de trois enfants et plus : 86 % parmi celles âgées de 55 ans, près de la moitié parmi celles âgées de 56 ans et environ un tiers parmi celles âgées de 57, 58 et 59 ans (*source* : COR, « *Evolutions et perspectives des retraites en France* », Rapport annuel 2015).

Annexe II : Discussions du jury citoyen

1-La loi du 20 janvier 2014 prévoit que le comité de suivi des retraites soit accompagné dans ses travaux par un jury citoyen composé de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort.

Un décret du 20 juin 2014 a précisé que ce jury devait être « consulté » avant la remise des avis et recommandations du comité. Le comité de suivi soumet ses orientations au jury citoyen, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

2-Le jury a été réuni le 9 juillet 2015 pour une journée de travaux, organisée en deux temps.

Comme l'année précédente, la matinée a été consacrée à la formation des jurés, prévue par le décret précité et dont les orientations sont déterminées par la présidente du comité de suivi. Elle comportait :

- une présentation, par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, de son rapport annuel d'évaluation et de perspectives sur le système de retraites,
- un point d'information, réalisé par la direction de la sécurité sociale, sur le fonctionnement et les perspectives des régimes complémentaires de retraites,
- une présentation, par la DREES, des résultats du baromètre d'opinion sur les opinions et souhaits des Français en matière de retraites[46].

Le quorum étant atteint, l'après-midi était dédiée à l'examen des orientations envisagées par le comité de suivi en vue du présent avis.

3- Le jury citoyen a marqué son accord avec les orientations qui lui étaient soumises.

Concernant le *niveau de vie des retraités et les montants de pension*, les jurés se sont interrogés sur les actions, menées tant dans le cadre des politiques de l'emploi et du droit du travail que dans celui du système de retraites, visant à encourager le maintien en activité des travailleurs âgés. D'une part, le constat des augmentations substantielles de taux de remplacement que permet d'obtenir le dispositif de surcote les a conduits à s'interroger sur les effets sur le marché du travail, et notamment sur l'emploi des jeunes, de ces mesures. D'autre part, les jurés ont considéré que la problématique de la pénibilité du travail en fin de carrière conduisait à créer des différences d'approches fortes entre les assurés, au moment de leurs choix de départ. Enfin, ils ont jugé intéressant le dispositif de la retraite progressive et regretté qu'il ne soit pas davantage connu et promu.

Concernant *l'équité du système de retraites*, les jurés se sont interrogés sur les mécanismes de formation des inégalités salariales sur le marché du travail, lesquelles aboutissent, en dépit de la mise en œuvre des dispositifs de droits familiaux, à des écarts sensibles de pension moyenne entre les hommes et les femmes. Ils ont constaté le caractère complexe de la comparaison des droits à pension entre régimes, notamment en raison des différents dispositifs d'équilibrage des régimes (intégrations financières, subventions d'équilibre, compensation démographique) et estimé que l'équité des efforts contributifs devait être recherchée. Ils ont regretté que le caractère complexe du système, avec sa diversité de régimes et de règles, rende plus difficile l'effort de comparaison.

Concernant la *pérennité financière du système de retraites,* ils ont noté l'effet cumulatif qu'ont eu les différentes réformes intervenues depuis 25 ans en vue de garantir l'équilibre financier à long terme de notre système de retraites par répartition.

[46] Cf. DREES, « *Les retraités et les retraites, édition 2015* », p. 171.

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Placé auprès du premier ministre, le comité a trois missions : i) rendre un avis annuel (avant le 15 juillet) destiné à évaluer si le système s'éloigne, « de manière significative », de ses objectifs, ii) le cas échéant, émettre des recommandations de mesures correctrices, iii) réunir et consulter un jury citoyen sur ses avis et recommandations (cf. annexe II).

1- Les avis

Le 15 juillet au plus tard, le comité doit rendre un avis public s'appuyant notamment sur un rapport, rendu public le 15 juin par le COR, relatif aux indicateurs de suivi des objectifs du système de retraite.

a) Les **objectifs** du système sont précisés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont de quatre ordres :

- le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité (*objectif I*),
- un traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent (*objectif II*);
- la solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte des périodes de privation involontaire d'emploi, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités (*objectif III*) ;
- la pérennité financière assurée par une répartition équitable des contributions entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital (*objectif IV*).

b) Les **indicateurs de suivi** sont précisés par le décret simple du 20 juin 2014 (article D. 114-4-05 du code de la sécurité sociale) :

Pour l'objectif I,

- un taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le revenu moyen d'activité de la dernière année d'activité pour un salarié non cadre, relevant du régime général, à carrière ininterrompue avec une rémunération égale à la moyenne du 1er tercile de la distribution des salaires.

Pour l'objectif II,

- la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans.
- un second taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le salaire moyen (y compris primes) de la dernière année d'activité pour un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de catégorie B de la fonction publique.

Pour l'objectif III,

- un indicateur d'inégalité entre retraités : par génération de retraités et par sexe, le rapport entre la valeur de la pension en-deçà de laquelle se trouve le premier décile de retraités et la valeur moyenne des pensions (pension moyenne des 10% les moins aisés/pension moyenne des retraités).

- le niveau de vie des retraités rapportés à celui de l'ensemble de la population, par sexe.

Pour l'objectif IV,

- les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macro-économique retenu par le programme de stabilité en cours.

c) L'**avis** s'appuie notamment sur les résultats donnés par ces indicateurs. Il a trois finalités :

- indiquer si le système s'éloigne, ***de façon significative***, des objectifs. A cet effet, le comité examine, en particulier et en sus des indicateurs, la prise en compte de la pénibilité, la situation comparée des droits dans les différents régimes et les dispositifs de départ en retraite anticipée,

- analyser la situation comparée des femmes et des hommes, en tenant compte des différences de montants de pension, de durées d'assurance et de l'effet des avantages de pensions sur les écarts constatés,

- analyser l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, et prioritairement des retraités pauvres.

Si l'avis constate une divergence significative par rapport aux objectifs, le comité adresse au Parlement, au Gouvernement et aux régimes de retraite (base et complémentaires) des recommandations.

2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

- l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, en prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie, l'espérance de vie à 60 ans en bonne santé, l'espérance de vie sans incapacité, la durée de retraite, le niveau de la population active, le taux de chômage (notamment des jeunes et des seniors), les besoins de financement et la productivité ;

- les transferts du fonds de réserve des retraites ;

- en cas d'évolutions favorables, des mesures positives (renforçant la solidarité du système prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre femmes et hommes, de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle) ;

- le niveau des taux de cotisation (base et complémentaire), **sans que l'augmentation recommandée excède une limite déterminée par décret**. L'article D. 114-4-0-13 précise que l'augmentation ne peut porter au-delà de 28% le prélèvement vieillesse sur les rémunérations d'un salarié non-cadre relevant du régime général, à carrière ininterrompue, et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du premier tercile de distribution des salaires, ce qui donne une faible marge ;

- l'affectation d'autres ressources, notamment pour financer les prestations non contributives.

Les recommandations **ne peuvent avoir pour effet de faire baisser les taux de remplacement en deçà de limites déterminées par décret**. L'article D. 114-4-0-14 précise que les mesures recommandées ne peuvent conduire à diminuer en deçà des 2/3 le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité.

En outre, l'article L. 4162-21 du code du travail évoque la prise en compte des recommandations du comité pour la détermination des taux de cotisation finançant le compte personnel de prévention de la pénibilité (article 10 de la loi du 20 janvier 2014).

Le Gouvernement présente au Parlement les suites qu'il entend donner à ces recommandations, le comité rendant, au plus tard, un an après publication de celles-ci, un avis public sur leur suivi.

3-Le jury citoyen

Le comité réunit et consulte un jury citoyen pour préparer ses avis et recommandations.

La loi prévoit que le jury « accompagne » les travaux du comité. Le décret précise qu'il est « consulté » avant la remise des avis et recommandations et prévoit que le comité soumette ses orientations au jury, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

Annexe IV : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

Mme Yannick MOREAU, présidente

M. Didier BLANCHET

Mme Marie DAUDE

M. Olivier GARNIER

Mme Florence PARLY

Rapporteurs

M. Laurent CYTERMANN

M. Mathieu GATINEAU

M. Philippe LAFFON